



# CDM y CPC

## Modelos participativos: rutas y retos

Las oportunidades  
como derechos

**Silvio Prado**  
**Raquel Mejía**







# **CDM y CPC**

## **Modelos participativos: rutas y retos**

**Las oportunidades  
como derechos**

**Silvio Prado  
Raquel Mejía**

**Centro de Estudios y Análisis Políticos (CEAP)**

# Centro de Estudios y Análisis Políticos (CEAP)

## **Investigadores principales y redacción final:**

Silvio Prado  
Raquel Mejía

## **Investigadores de campo:**

Gabriela Cordero Rodríguez  
Gloria María Sánchez Castro  
Jorge Ulises Cruz Castillo  
Laura Lau Cuadra  
Luz Adilia Medina Paz  
Maritza del Socorro Sevilla García  
Mauricio Javier Solís Pérez  
Namar Altamirano Zeledón  
Noelia Tamara Lacayo Espinoza

## **Diseño y diagramación:**

Marvin Mejía Chamorro  
Jorge Núñez Munguía

## **Impresión:**

2,000 ejemplares  
Noviembre 2009

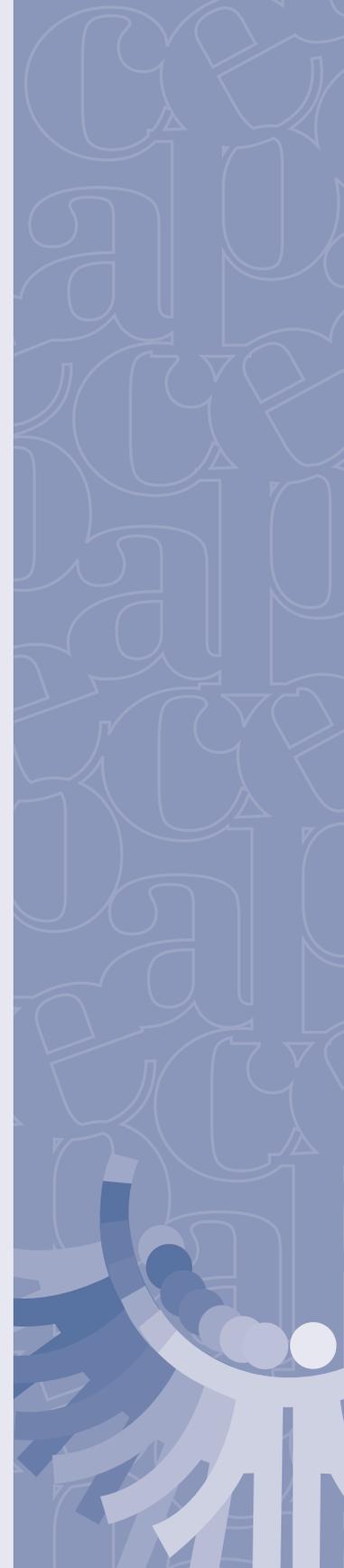
El Centro de Estudios y Análisis Políticos (CEAP), con sede en Managua, se interesa por estudiar las relaciones del Estado con la sociedad civil, además de temas relacionados con el desempeño del régimen político y de las políticas públicas, con el propósito de compartir los resultados con movimientos sociales y políticos mediante procesos de diálogo incluyentes que permitan elevar la calidad de la relación del gobierno con la ciudadanía.

Este documento está orientado a fomentar el intercambio de conocimientos y opiniones sobre las modalidades de participación ciudadana en el país. Se autoriza su reproducción parcial, siempre y cuando se cite la fuente y se nos envíe copia de la publicación.

Esta investigación ha contado con el auspicio de la Fundación Heinrich Böll, como parte de su programa de apoyo al fortalecimiento de la democracia.

# Índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>I. Abordajes conceptuales</b>	<b>11</b>
La participación ciudadana como redistribución del poder	11
La participación ciudadana como bien público	12
La participación ciudadana en la producción de bienes públicos. El concepto de servucción.	13
<b>II. Evolución de los CDM y de los CPC en 2008</b>	<b>15</b>
<b>A. Evolución de los CDM</b>	15
Grado de organización interna	16
Actividades de los CDM en el 2008	18
Pluralismo dentro de los CDM	20
Evolución de otros espacios participativos	22
Legitimidad de los CDM	25
<b>B. Evolución de los CPC</b>	26
Grado de organización interna	26
Funcionamiento ordinario	27
Actividades de los CPC en el 2008	27
Relaciones con otras organizaciones comunitarias	30
Grado de pluralismo	31
Legitimidad: grado de participación y obstáculos	31
<b>III. Relación entre modelos participativos</b>	<b>33</b>
<b>IV. El desempeño de ambos modelos en el proceso de la elaboración de los presupuestos municipales</b>	<b>39</b>
El carácter democrático de las consultas	39
La consulta y los mecanismos participativos	43
Amplitud de las consultas	46



Sustitución de las consultas de los presupuestos por las consultas del PIMM y PIA	47
Modelos privilegiados para hacer las consultas.	48
Grandes líneas de inversión y porcentajes asignados	50
Sectores que han estado demandando ser incluidos	52
Equidad en la inversión por área geográfica	54
Uso de las transferencias fiscales.	56
Acceso a la información pública.	56
<b>V. Oportunidades para integrar las demandas desde una perspectiva de género</b>	<b>59</b>
Oportunidades para la participación de las mujeres	59
Oportunidades altamente formalizadas.	62
Proyectos para mujeres	63
Aporte de los modelos participativos a la construcción de liderazgos autónomos de mujeres.	63
Elaboración de los presupuestos municipales desde la perspectiva de las relaciones de género.	64
<b>VI. Influencia de la campaña electoral en las consultas de los presupuestos municipales.</b>	<b>67</b>
Papel de las alcaldías ante las candidaturas	67
Comportamiento de los modelos participativos	68
Limitaciones de las consultas causadas por las elecciones	72
<b>VII. Conclusiones generales</b>	<b>73</b>
<b>VIII. Bibliografía citada</b>	<b>77</b>
<b>IX. Anexos</b>	<b>78</b>
<b>Metodología de trabajo</b>	<b>78</b>
<b>Municipios seleccionados para el estudio</b>	<b>79</b>
<b>Siglas y acrónimos utilizados</b>	<b>80</b>

# Presentación

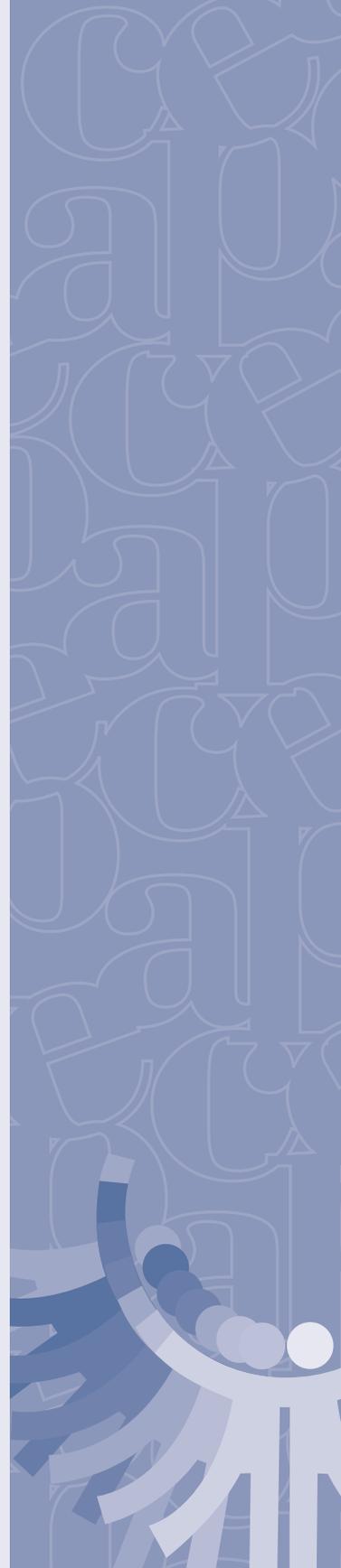
Hacer la segunda parte de una investigación sobre modelos participativos está sometida irremediabilmente a los desafíos inesperados, éstos que sí esperan a la vuelta de la esquina para arruinarle a uno las metodologías concebidas en frío; ni hablar de las famosas hipótesis construidas al abrigo del mejor positivismo.

El primer desafío proviene de la buena acogida que tuvo el primer estudio. En otras palabras, este nuevo estudio tiene que superar aquello de que "segundas nunca son buenas", peor aún si la primera sigue extendiendo su sombra y sentando precedentes. Sin embargo, entre las recomendaciones recibidas luego de su publicación estaba la de realizar una segunda parte que se adentrara más en los terrenos de cada modelo participativo. De modo que había que correr el riesgo de fracasar o quedarse con las ganas. Como ven, nos hemos arriesgado.

Otro desafío era hacer este nuevo estudio en condiciones completamente diferentes del anterior, sobre todo por el imperativo de las elecciones municipales que coincidirían con las consultas de los presupuestos municipales. Y ciertamente que ello nos obligó a aplazar muchas entrevistas, a cambiar de interlocutores y a tomar medidas de protección de nuestro personal de campo, porque a juicios de algunos comisarios políticos eran culpables de sospecha.

Un desafío no previsto fue la inestabilidad política tras los resultados electorales. Conocida la lentitud para brindar los resultados definitivos del Consejo Supremo Electoral, habíamos previsto una pausa de dos semanas en el trabajo de campo, en especial para la observación de los cabildos de discusión de los presupuestos municipales. Sin embargo, el clima de violencia que se creó tras las elecciones municipales del 2008 y el proceder fraudulento de los supuestos árbitros, alteró de manera sustantiva la programación del trabajo, al extremo que todavía en febrero todavía estábamos realizando entrevistas.

Pero también ha habido desafíos estimulantes durante la realización de este segundo estudio, como son la presentación de otros estudios sobre participación ciudadana y del ámbito municipal que se han publicado mientras se procesaban los datos del trabajo de campo. Quizás éste ha sido el peor de todos porque significó seguir trabajando en el informe sin desanimarse ante la tremenda calidad presentada por nuestros "competidores", y no echar pie atrás en los objetivos previstos.



Esperamos -nos gustaría- que este segundo estudio fuese leído de forma complementaria con esos otros, porque el conocimiento de la realidad no es más que eso: la lectura conjunta –y crítica- de los retazos de fenómenos que quienes investigamos intentamos desentrañar.

Bajo el título de este segundo estudio “CDM y CPC. Modelos participativos: rutas y retos. Las oportunidades como derechos”, hemos querido sintetizar nuestras apuestas centrales tras haber leído varias veces el borrador final. Los CDM y los CPC son dos modelos que a su vez representan dos formas de concebir la participación ciudadana. No son reductibles unos a otros, como tampoco hay formas únicas de participar en las decisiones municipales. Cada uno ha recorrido sus rutas, la mayoría de las veces con los pies de las mismas personas; así como cada uno tiene puntos fuertes y débiles que son también sus retos, las fronteras en que los tomadores de decisión querrían encerrarlos para hacerlos funcionales a los gobiernos, municipales y nacional. De allí que hayamos agregado el subtítulo de “las oportunidades como derechos”, porque las modalidades participativas no son regalías ni favores que las autoridades de turno conceden a las poblaciones. Al contrario, son derechos de ciudadanía que la humanidad ha ido conquistando mediante luchas interminables para ampliar el ideal de la democracia.

Por ello quisiéramos que este segundo estudio contribuya al diálogo social incluyente, a una deliberación basada en la información y no en los prejuicios; que el reconocimiento de las diferencias abone a una convivencia para encontrar estrategias comunes y desaliente la polarización que es alimentada por las verdades absolutas del fanatismo.

Esta presentación estaría incompleta si no reconocemos los aportes hechos por quienes nos hicieron llegar sus críticas al primer estudio, y las observaciones de quienes leyeron los borradores de este informe, en especial a Roberto Stuart, por su complicidad desenfrenada; a Doris Grüber, por sus exigentes comentarios al capítulo de género que sin duda no hemos logrado responder en su totalidad; y a Ivania Castro por su ojo implacable que depuró las más rebeldes erratas.

Tampoco podemos olvidarnos de agradecer a la Fundación Heinrich Böll del Partido de Los Verdes de la República Federal de Alemania, sin cuyo apoyo no habría sido posible realizar y publicar esta investigación.

Ojalá esta segunda parte valga la pena. Puesta en sus manos, Uds., tienen la palabra. Al fin de cuentas es el principal derecho para hacer participación ciudadana y no morir en el intento.

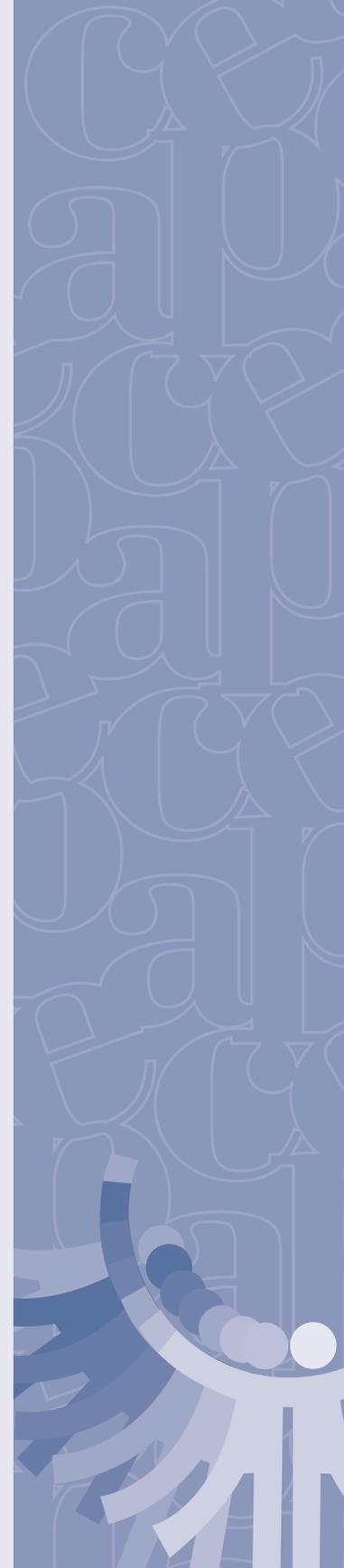
# Introducción

Hace dos años realizamos la primera investigación acerca de la relación entre modelos participativos y el proceso de elaboración de los presupuestos municipales, alentados por el debate sobre la participación ciudadana que trajo consigo la llegada del nuevo gobierno a partir del 2007.

Los resultados de aquel primer estudio arrojaron que las relaciones entre los modelos de los CDM y los CPC todavía no estaban marcadas por tendencias muy claras de colaboración o conflicto; tampoco en lo que se refiere a ventajas comparativas sobre su efectividad para recoger las demandas ciudadanas e incorporarlas en los presupuestos municipales. En cambio sí dejó claro que pese a las fallas señaladas a los CDM, la población los percibía como más abiertos a la participación plural aunque con menos capacidad para influir en las decisiones finales de las autoridades.

Las presentaciones en distintos municipios del país confirmaron en su gran mayoría estos resultados y además ratificaron el interés de la población de abrir espacios de diálogo sobre un tema que les concierne tanto, como es la oportunidad de participar en las decisiones locales.

De allí que nos hayamos propuesto realizar un segundo estudio acerca de las relaciones entre ambos modelos participativos en el proceso de elaboración de los presupuestos municipales para el 2009. Máxime cuando una de las limitaciones que tuvo el primer estudio fuese la reciente implantación de los CPC, y por ende su escaso desempeño en el proceso de elaboración de los presupuestos municipales. Esto implicó haber encontrado poco material para ser recabado y luego analizado comparativamente con las experiencias de trabajo de los CDM. Era de esperar que tras más de un año de haber sido organizados, los CPC contaran con mejores evidencias de su desempeño en las decisiones públicas.



A diferencia de 2007, en 2008 nos vimos enfrentados a dos grandes retos que influirían en la elaboración de los presupuestos municipales: las elecciones municipales del 9 de noviembre y la actualización de los planes de inversiones multinuales (PIMM). El primero introduciría mayor politización en las discusiones de los nuevos presupuestos, y el segundo podría sustituir el proceso de consultas de los presupuestos anuales correspondientes al último trimestre del año.

En vista de estas condicionantes, este segundo estudio se ha propuesto los siguientes objetivos:

En lo general pretendemos analizar la evolución del comportamiento de los modelos de participación del nivel municipal en el proceso de elaboración de los presupuestos del 2009. Esto implica poder describir la evolución de cada modelo participativo a lo largo del 2008 en sus distintas facetas.

Para hacer un mínimo seguimiento del primer estudio, hemos vuelto a fijar la atención en la relación entre ambos modelos, para tratar de actualizar las tendencias que hace un año apenas se perfilaban, rastreando evidencias más concretas de los resultados de las consultas en los presupuestos finalmente aprobados.

Además, recogiendo las sugerencias presentadas al primer estudio, también hemos querido explorar las oportunidades que ambos modelos generan a la elaboración de los presupuestos desde la perspectiva de género, sin que ello signifique la aprobación de proyectos sólo para mujeres.

Por último, como adelantábamos párrafos atrás, en vez de actuar de espaldas a la realidad, quisimos incorporar en este nuevo estudio la influencia que las elecciones tuvieron en la elaboración de los presupuestos municipales.

Justamente este propósito hizo que la realización del presente estudio fuese más complejo. En vez de los tres meses empleados en el anterior, nos llevó casi cinco meses la conclusión del trabajo de campo no sólo debido a las campañas electorales en los municipios seleccionados, sino además, y sobre todo, por el clima de tensión que se generó tras conocerse las irregularidades ocurridas durante y después de las elecciones.

Bajo estas condiciones, nos vimos obligados a reducir de 30 a 28 los municipios seleccionados para este segundo estudio. Confiamos que ello no afecte la calidad de los resultados presentados a continuación.

El informe está estructurado en siete capítulos que responden a los objetivos de la investigación.

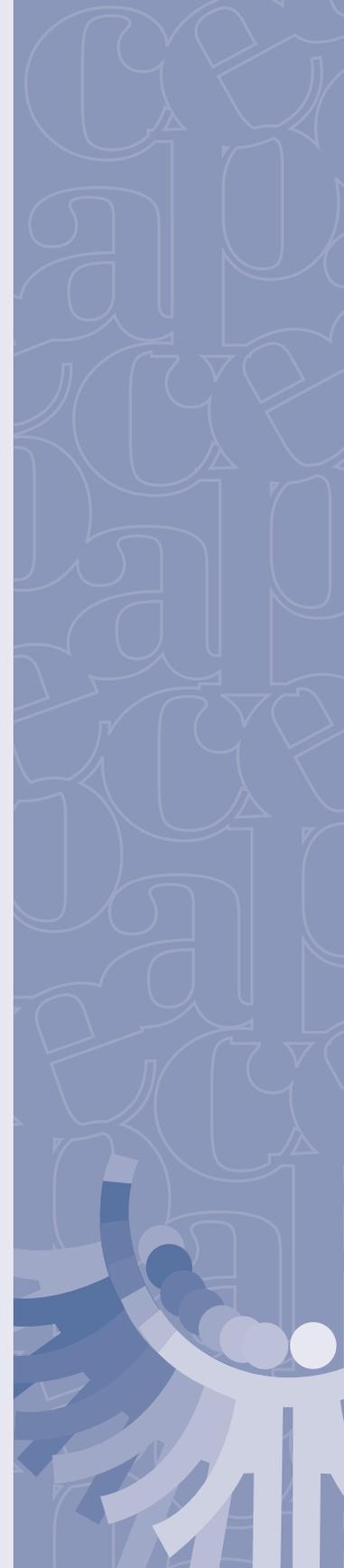
El primero corresponde al abordaje de los conceptos centrales del estudio, en especial el que intenta explicar la participación ciudadana como medio y fin; es decir, como condición de interacción democrática entre autoridades y ciudadanía, pero también como un bien público que las autoridades tienen la obligación de brindar para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

El segundo capítulo hace una descripción de cómo han evolucionado los modelos participativos, de su organización interna, del funcionamiento ordinario y de su vinculación con organizaciones comunitarias. También aborda el papel de cada uno en las gestiones para acceder a servicios públicos nacionales y municipales, su grado de pluralismo y el nivel de legitimidad alcanzado en el último año.

El capítulo tercero aborda las relaciones entre los modelos participativos. Tratando de llenar los vacíos del 1er estudio, enfocamos las tendencias de relaciones de conflicto, de colaboración, el grado de sustitución de un modelo por otro y examinamos en qué medida la existencia de ambos modelos ha favorecido u obstaculizado la participación e incidencia de la población en el ámbito local.

El cuarto capítulo se encarga de lo que fue el eje comparativo del 1er estudio, la participación en la organización de consultas del PIMM y del Presupuesto. Aquí nos interesará destacar las facilidades que cada modelo ofreció para participar, la cantidad de propuestas presentadas y tomadas en cuenta a través de cada mecanismo (CDM, CDC y CPC), y si se privilegió algún mecanismo en las consultas del PIMM y/o de los presupuestos. Ello implicará examinar si hubo o no exclusión de sectores de la población en las convocatorias por razones políticas.

En el quinto capítulo analizaremos las oportunidades que brindan los modelos para la participación de mujeres y hombres, la relación de participación mujeres/hombres, así como los márgenes que cada modelo ofrece para la presentación de demandas por género. En concreto nos planteamos responder las preguntas ¿Permite un modelo más que otro la presentación de necesidades por género?, ¿Hasta qué punto la organización de consultas sólo con mujeres ha tratado de llenar ese bache?. Y por último, intentaremos indagar qué modelo favorece más el liderazgo autónomo de las mujeres.



El sexto capítulo lo hemos dejado para tratar la condicionante externa más importante de las pasadas consultas de los presupuestos, las elecciones municipales. En esta parte abordamos la influencia que tuvieron las elecciones, en qué medida las consultas fueron aprovechadas para hacer proselitismo; enfatizaremos en el desempeño de los modelos participativos frente a las campañas electorales, y si hubo casos de exclusiones o condicionamientos por razones políticas.

El séptimo capítulo lo hemos reservado para unas conclusiones generales que no intentan ser “concluyentes”, sino más bien un punto y seguido que es una incitación a seguir interrogándonos, porque sólo los tontos y los auto complacidos se sienten contentos en el reino de sus pequeñas-grandes verdades.

# I. Abordajes conceptuales

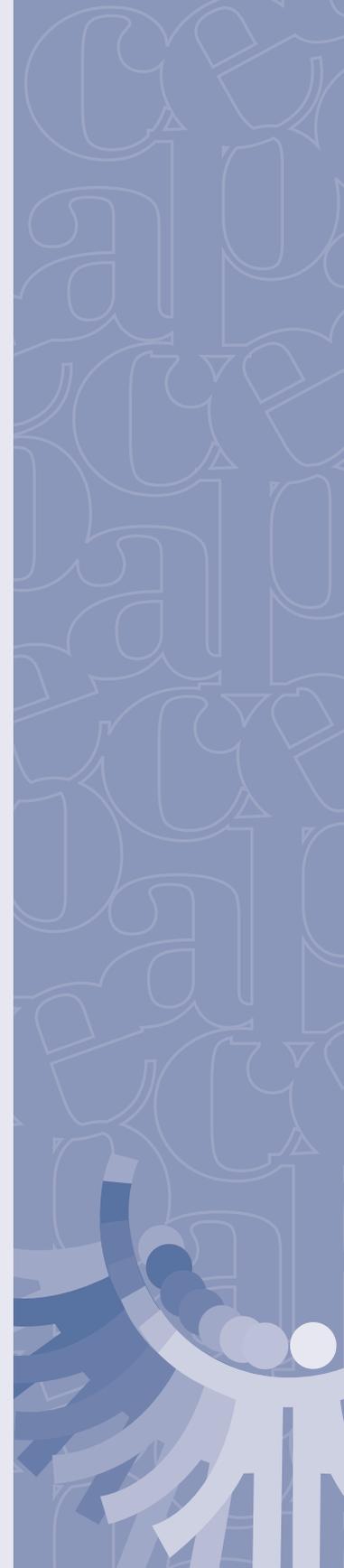
## **La participación ciudadana como redistribución del poder**

Desde la irrupción de las exigencias para ampliar la participación ciudadana con mayor fuerza a mediados de los años 60 –sobre todo en los países del Norte-, ésta ha estado asociada directamente a las demandas por una mejor redistribución del poder que las autoridades han ganado mediante el voto universal de la ciudadanía. Desde entonces los gobernantes, no sin cierta lógica, han respondido con los argumentos de que es un sin sentido despojarse de un poder ganado legítimamente para compartirlo con personas que no tienen su misma representatividad y que además están colocadas fuera del sistema de partidos que compiten periódicamente por el poder político.

Sin embargo, la rebelión social incubada en aquellos años poco a poco dio sus frutos más tarde con legislaciones que fueron abriendo las instituciones a la intervención de los ciudadanos en sus distintos roles cotidianos, y no sólo en su calidad de electores. Ello también trajo consigo la relación más frecuente entre gobernantes y gobernados en la producción de decisiones públicas, y un nuevo estilo de administrar: del vertical burocrático (de la cumbre hacia abajo) a otro de sentido inverso y más relacional (de la base hacia arriba).

La crisis del Estado de bienestar en los países desarrollados y los retos planteados por el Estado neoliberal (el mercado como regulador de la economía y la sociedad), crearon nuevas oportunidades para seguir arrancando cuotas de poder a las autoridades que requerían de nuevas fuentes de legitimidad para gobernar. En este contexto recuperó un nuevo protagonismo el municipio en América Latina, y más aún en Centroamérica, y se extendió por el continente el espíritu de los presupuestos participativos inspirados en Porto Alegre.

Por ello no es de extrañar que en Nicaragua las oportunidades de participar en las decisiones públicas hayan empezado a ampliarse a partir de los municipios, respaldadas en la Ley 40 o de Municipios de 1988. Sin embargo, ello dio pie a la generalización de prácticas participativas orientadas a la fase consultiva de los actos de gobierno, con poco o nulo margen a la capacidad vinculante de las mismas. Si hacemos una rápida revisión de las leyes que inspiraron aquellos ejercicios participativos encontramos su común denominador de instancias o



procesos consultivos, desde los consejos nacionales hasta las consultas de los presupuestos municipales.

La Ley de Participación Ciudadana confirmó esta tendencia al reconocer en la consulta el principal mecanismo para influir en “la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas tanto en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local” (Arto. 2).

En el municipio, los CDM, espacios de participación por antonomasia, quedaron doblemente debilitados: por la delimitación de su papel a refrendadores de decisiones ya tomadas y por la coordinación de facto que los alcaldes ejercieron en ellos. Así la oportunidad de participar que ofrecían las autoridades locales se vio mermada desde su nacimiento.

Pero no sólo. Incapaz de escapar al origen partidista del poder, la redistribución esperada cayó en el sesgo de transferir exclusivamente el poder entre sus correligionarios, particularmente en la selección de los alcaldes auxiliares o *alcalditos*.

De modo que la oportunidad de participar brindada por las autoridades terminó quedando encuadrada entre el corto alcance de las propuestas (consulta pero no decisión), por el control de las autoridades municipales, por las limitaciones presupuestarias y por su sesgo partidista en algunos casos.

De allí que la implantación del modelo participativo de los CPC a partir del 2007 pusiera sobre la mesa una nueva modalidad de intervenir en los asuntos públicos que pregonaba la inserción de la ciudadanía, no sólo en las consultas sobre decisiones públicas sino también en la ejecución de las mismas.

### **La participación ciudadana como bien público**

El presente estudio pretende ubicarse dentro del abordaje de la participación ciudadana como bien público, en la medida que bienes públicos son todas aquellas “normas, servicios y bienes a que todos los ciudadanos de un territorio tienen igual derecho a beneficiarse –u obligación de cumplir- y se pagan con sus impuestos” (Finot, 2001:43).

Desde esta perspectiva la participación ciudadana puede ser concebida como la oportunidad que las autoridades brindan a la ciudadanía para relacionarse con ellas después de haber sido electas. En vista de que de estas oportunidades, en tanto que actos de gobiernos, toman la forma de leyes, ordenanzas y políticas, en esa medida pueden ser consideradas bienes públicos.

La particularidad de estos bienes públicos (mecanismos, espacios, etc) consiste en que a su vez sirven para intervenir en la producción y prestación de otros bienes públicos, así como para redistribuir el poder conquistado por los gobernantes en las elecciones y con ello democratizar la sociedad. Ambas implicaciones entrañan dimensiones claves para este estudio, pero como la segunda ha sido abordada con frecuencia en el debate público al punto de resultar obvia y quizás más conocida, nos centraremos en este capítulo en el bien público oportunidades de participación para la generación de otros bienes públicos.

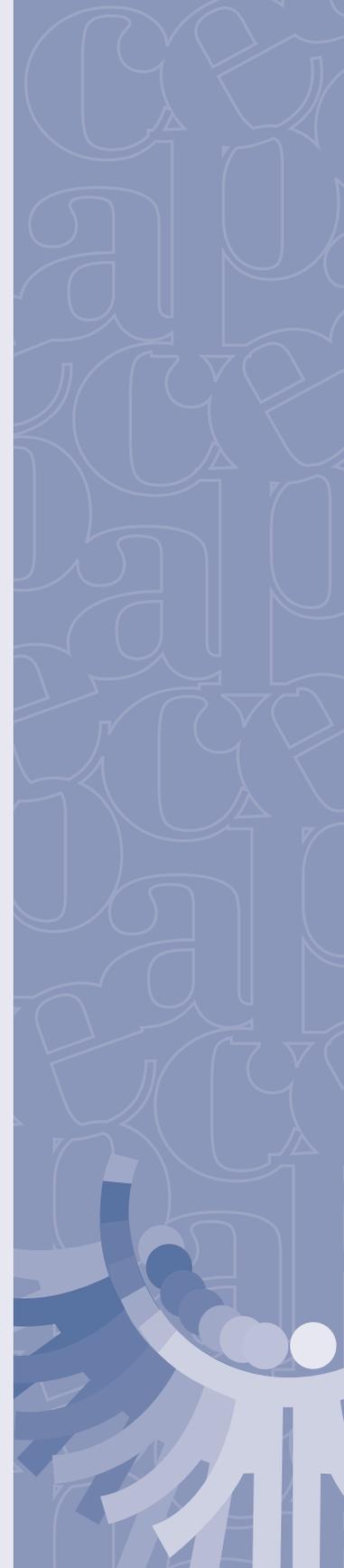
## **La participación ciudadana en la producción de bienes públicos.** **El concepto de *servucción*.**

A muy pocos les queda duda de que la participación ciudadana tiene como objeto las decisiones públicas, y más en concreto las decisiones de mayor importancia en una comunidad política, llámese país, departamento/región autónoma, o municipio. En Nicaragua estas decisiones se refieren a los presupuestos nacionales y municipales, a las políticas sectoriales y a los planes de desarrollo, particularmente los municipales.

En la secuencia de la generación de los bienes públicos en un régimen democrático, la ciudadanía debe participar en todas sus fases desde distintos roles. De allí que se hable de participación en la asignación (Finot, idem), en la producción y en la prestación o entrega final del bien.

Cuando de servicios se trata, algunos autores proponen hablar de **servucción** para referirse al proceso de producción de servicios (Ramíó, 1999) y diferenciarlo de la producción de bienes materiales. Pero como bien amplía Ramíó, "el elemento clave radica en que la prestación de servicios se realiza de manera abierta, en relación directa con el destinatario" (132), de manera muy diferente a la producción de bienes materiales que se presenta cerrada y aislada del consumidor final. Ello le da a la servucción mayor apertura a la incidencia ciudadana, tanto en la producción (qué se produce, a quiénes se dirige, qué insumos y equipamientos se utilizarán) como en la prestación (cómo se entregará el bien, cómo se seleccionarán los beneficiarios finales), y a su evaluación posterior.

En ambos momentos la población cumple roles diferenciados que no reflejan necesariamente el grado de ciudadanía que se ejerce, sino mas bien formas diferentes de hacer cumplir sus derechos. Hay autores que agrupan estos roles en dos grandes funciones: la canalización de la demanda en la fase de la producción; y colaboración con el gobierno para la prestación del bien (Navarro Yáñez, 2001). En la primera se ubicarían las funciones clásicas de la llamada incidencia política, entendida como la acción que tiene por objetivo colocar en



la agenda de los tomadores de decisión los intereses representados. En cambio, el segundo grupo correspondería a las acciones puestas en boga por las reformas de la administración pública bajo la figura de la externalización (outsourcing) en favor del mercado y de organizaciones sin fines de lucro u ONG.

Si bien esto último ha tenido dificultades para ser reconocido como una variedad de la participación ciudadana, recientemente autores latinoamericanos clásicos de la participación ciudadana han reivindicado el aporte de la misma a la coproducción pública, en el entendido de que "la coproducción puede también constituirse en un medio de control directo y activo de la sociedad sobre la administración pública" (Cunill, 2004: 66).

No obstante, teniendo presente los peligros de la cooptación del capital y de la política, Cunill también destaca el valor de las experiencias de coproducción pública asentadas en la motivación solidaria del servicio, sujetas a los criterios de autonomía de la organización social respecto al Estado y de la capacidad de autocontrol a cargo de organismos colegidos (P. 68).

En estos casos, bien se trate de entidades privadas o de organizaciones sin fines de lucro, en el marco de relaciones principal-agente, los gobiernos han conservado el control de la producción y han contratado con agentes externos la prestación final en aras de la eficiencia, pero también de la democratización de la provisión de los bienes públicos.

Sin embargo, aunque Cunill otorgue a la coproducción también poderes de fiscalización y de accountability vertical, estas funciones, tan consustanciales a las modalidades de participación ciudadana en países como Nicaragua, donde el Estado es reacio a ser fiscalizado y con desempeños muy pobres de los órganos de fiscalización interna, los ejercicios participativos de vigilancia, control y de auditoría, tienen que ocupar una esfera separada de la canalización de la demanda y de la colaboración en la prestación de bienes públicos.

## II. Evolución de los CDM y de los CPC en 2008

### A. Evolución de los CDM

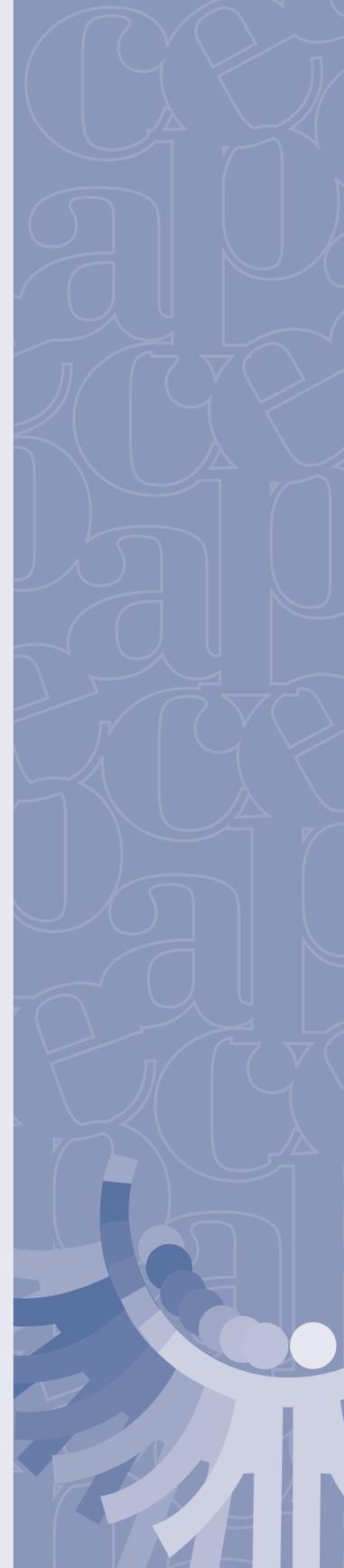
En este caso interesaba conocer el comportamiento de los CDM como instancia de participación ciudadana en sus distintos roles. Para empezar era importante conocer si seguía o no funcionando después de un año de convivencia con el modelo participativo de los CPC/GPC. Al respecto, el 66.6% de los dirigentes comunitarios encuestados respondieron que los CDM seguían funcionando. Esto no quiere decir que tan sólo en el 66.6% de los municipios ocurra esto, sino más bien que esto es lo que reconocen los dirigentes encuestados en los municipios seleccionados.

Este dato se aproxima a lo obtenido en las entrevistas a informantes calificados en los mismos municipios, que reconocen que en el 70.3% de los municipios los CDM se han mantenido activos sesionando con distintos grados de regularidad. En lo que a su estabilidad interna se refiere, el 30.7 % reconoce que han entrado nuevas organizaciones y un 26.5% que se han salido miembros hacia los GPC. En este punto conviene hacer una ampliación de las respuestas.

En algunos casos los miembros de los CDM que se pasan a los CPC no emigran necesariamente hacia otra instancia participativa como los GPC municipales, sino que más bien permanecen dentro de los CDM. Por ello resulta relativo hablar de "fuga", "migración" o "pérdida" de miembros del CDM.

Donde más se nota este transvase entre organizaciones es en el nivel comunitario -como se verá adelante-, a medida que los CPC van sustituyendo el tejido de los Comités de Desarrollo de Comarcas y de las Asociaciones de Pobladores.

Pero lo anterior no impide que en algunos municipios incluso se mantengan CDM de características similares al 2006, con asambleas de hasta 150 miembros, con 100 integrantes activos y una Junta Directiva de 23 miembros.



## Grado de organización interna

En cuanto a la Junta Directiva de los CDM y sus comisiones o mesas de trabajo, éstas se han mantenido en el 54.4% de los casos estudiados, mientras que en el resto de municipios han seguido funcionando con cambios originados en distintos tipos de problemas, como la inactividad de ambos mecanismos ante las autoridades municipales y centrales, por la falta de contacto con las organizaciones y por roces políticos en los casos en que se han incorporado los CPC.

Un factor importante que fue señalado en las disfunciones de los CDM es la ausencia de las delegaciones de los ministerios del gobierno central, que a diferencia de años anteriores no participan en las reuniones de las mesas sectoriales ni de las asambleas del CDM. Esto no sólo debilita el funcionamiento de los CDM sino que además le resta interés ante los ciudadanos por cuanto las discusiones sobre proyectos de inversiones públicas nacionales ya no se abordan en estos espacios.

Pese a ello sigue habiendo un amplio reconocimiento al papel de las mesas o comisiones sectoriales o temáticas como mecanismos participativos, incluyendo casos en que se ha ampliado su número más allá de las cuatro mesas o comisiones clásicas, como se refleja en la tabla No. 1.

**Tabla 1. Organización interna de los CDM según diferentes actores entrevistados**

Alcaldía	CDM	CPC	ONG
La asamblea que es la máxima autoridad, 18 comisiones de trabajo permanentes: salud, turismo, etc. Existe una comisión coordinadora.	CDM está funcionando y está trabajando con las mesas de concertación, tenemos como 7 a 9 mesas de concertación: turismo, salud, género, educación.	Mesas se reúnen por sectores: Educación, Salud, Infraestructura, Niñez y Juventud, Tercera edad, Cultura y Deportes.	El CDM está compuesto por una Asamblea, una Junta Directiva.
Directiva está integrada por 7 miembros: Presidente Vice Presidente, Secretaria, Tesorero, Fiscal, Vocal y 2do Vocal Hay 4 mesas de concertación.	Comité coordinador o Junta Directiva que la preside la Alcaldesa y en los otros cargos están líderes comunitarios urbano.	La junta directiva es la misma.	Comité coordinador, de 18 miembros más 150 representantes de organizaciones e instituciones públicas.
El CDM está conformado por una junta directiva y comisiones de trabajo.	El CDM tiene una estructura de dirección y unas mesas de trabajo que están funcionando.		Junta Directiva y varias comisiones.

Alcaldía	CDM	CPC	ONG
Están formados en 5 comisiones por área. Una de Medio Ambiente, una de Género, una de Economía, una Social y una Urbanística.	El equipo coordinador tiene una Junta directiva compuesta por 8 miembros.		La junta directiva del CDM sigue siendo la misma, no ha cambiado desde el año 2006. Funciona regularmente.
Existe JD y comisión que están trabajando de manera activa.	Las mesas están trabajando dentro de los CDM hay líderes de diferentes partidos políticos y CPC.		La junta directiva es la misma.
Existe una directiva que se reúne mensualmente y mesas de concertación que están definiendo su quehacer.	Tiene una asamblea de 150 miembros, 100 activos. Tiene junta directiva de 23 personas en representación diversos sectores y hay un comité ejecutivo.		Las mesas continúan trabajando de acuerdo a los diferentes ejes temáticos: Educación, Salud, Cultura y Deportes, Producción.
Hay 6 mesas: Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgo, Gobernabilidad, Economía, de Infraestructura, Social, Medio Ambiente y Turismo.	Junta Directiva que preside la Alcaldesa y en los cargos están en líderes comunitarios urbanos y rurales		
Juntas Directivas y Comisiones. Las más activas son la social y medio ambiente.	La Junta Directiva es la misma.		
Las mesas para concertaciones de los CDM se dividen por áreas para dar respuestas de manera ordenada a las diferentes problemáticas.			

Se observa que esta diversificación de las mesas a veces no tiene un patrón definido. En cada CDM se han constituido según los problemas o las necesidades que presentan los municipios, llegando en algunos a desagregarse en problemas sociales como la atención a la tercera edad, para abordar dimensiones del desarrollo local como las mesas de turismo, o para temas especializados como el ordenamiento urbano de las ciudades. Todo esto también podría ser síntoma de la vitalidad que siguen teniendo los CDM, tanto en su calidad de mecanismos complementarios de la administración pública como en su papel de espacios deliberativos con las autoridades, y sobre todo entre la ciudadanía misma.

En cambio las asambleas del CDM mantuvieron un comportamiento irregular a juzgar por las respuestas de la población consultada. Sólo un 18% afirmó que se han reunido al menos una vez al mes, mientras que el 22.5% opinó que ha sesionado cada 2 a 6 meses. Sin embargo, hay un 30.4% que desconoce si esas reuniones se han celebrado; entre éstos hay miembros de los CDM (23.3%), de asociaciones de pobladores (34.1%) y asociaciones sectoriales (20.8%), que en teoría deberían saberlo, pues participan en esas asambleas.

Cifras ligeramente superiores presentan las mesas sectoriales. Casi el 20.0 % afirma que se reúnen por lo menos una vez al mes y para un 10.0 % sesionan cada 2 a 3 meses. Hay un 29.6% que no sabe si se han reunido (cifra que coincide con la de las asambleas de los CDM) y cerca de un 20.0% que optó por no responder a la pregunta.

Como se puede observar, comparativamente las opiniones son similares acerca de la frecuencia con que se reúnen los que serían los mecanismos básicos de los CDM, las asambleas y la mesas sectoriales, aunque ello no contradiga necesariamente las valoraciones positivas acerca de su roles, en especial el de las mesas sectoriales.

### Actividades de los CDM en el 2008

A juzgar por las apreciaciones de los encuestados, durante 2008 los CDM tuvieron un desempeño promedio en vista de que ninguna de las actividades citadas supera el 55.0 % de las menciones.

**Tabla 2. Actividades del CDM en 2008 en porcentajes, según diferentes sectores encuestados.**

	General	Asoc. de Pob.	Asoc. Sector	CDM	CPC
Discutieron proyectos	54.4	63.6	50.9	67.1	44.7
Discutieron planes de desarrollo	50.2	56.8	58.5	56.2	41.2
Discutieron el PIMM	50.5	52.3	49.1	68.5	40.4
Gestionaron ante los ministerios	27.9	38.6	30.2	34.2	19.3
Supervisaron el trabajo de la alcaldía	31.0	47.7	26.4	41.1	20.2
No han hecho nada	13.6	13.6	13.2	13.7	13.2

Como se puede, ver la actividad más mencionada es la “discusión de proyectos”, un hecho que aparentemente contradeciría lo afirmado páginas atrás, acerca del impacto que podría causar en la discusión de la inversión pública la retirada de los delegados de los ministerios. La otra explicación sería que los CDM hayan discutido proyectos financiados con fondos propios de las alcaldías, de transferencias y de hermanamientos.

Las actividades que le siguen (discusión de planes de desarrollo y de PIMM) demuestran que los CDM han continuado cumpliendo con sus funciones tradicionales de involucrarse en la gestión del desarrollo de sus municipios. Aquí también resalta la baja frecuencia (27.9%) de las gestiones con los ministerios, lo que vendría a ratificar las pobres relaciones con los ministerios ya señaladas, si se compara con los datos arrojados por el Diagnóstico de los CDM de 2006, según los cuales los ministerios de Educación y de Salud eran los de mayor presencia en los CDM (en 100% y 97.4% de los CDM respectivamente). Asimismo, hace tres años entre las instituciones más activas en los CDM destacaban MARENA (97.3%), MAGFOR e IDR (100% c/u), MECD y MINSa (98.8% c/u)<sup>1</sup>.

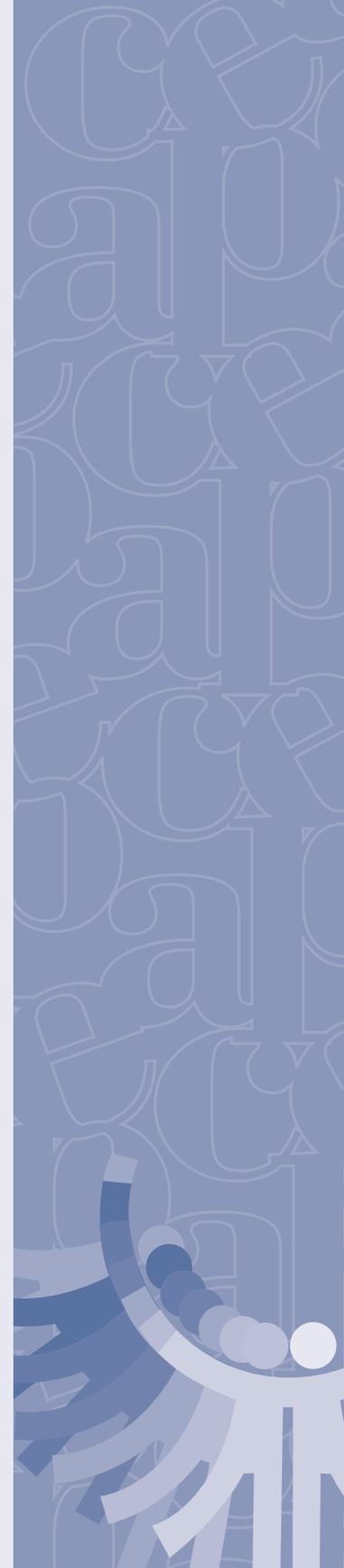
Por otra parte, el bajo porcentaje referido a la supervisión hacia las alcaldías, confirma también lo que ha sido una tendencia en el trabajo de los CDM muy alejado de la fiscalización del trabajo de los gobiernos municipales. El Diagnóstico de los CDM citado en el párrafo anterior reveló que tan sólo en el 16.5% de los CDM había organizadas comisiones de auditoría social.

Al respecto, las relaciones con los gobiernos municipales son calificadas por los entrevistados de muy buenas a regulares en el 62.9% de los casos. Al cruzar estos resultados con el tipo de gobierno municipal, salta a la vista que las buenas relaciones sólo ocurren donde los CDM están alineados políticamente con los gobiernos municipales, de lo contrario no hay ningún tipo de relación (18.5%) o son abiertamente conflictivas (11.1%).

Esto indicaría que las buenas relaciones entre autoridades y CDM son aquellas en que los CDM se someten a la autoridad de las alcaldías y/o se comportan de forma colaborativa. Con ello, la redistribución del poder de las autoridades hacia las instancias participativas se ve condicionada por la falta de autonomía de los mecanismos legales y por el poco margen para realizar actividades (seguimiento, fiscalización, demanda de rendición de cuentas, entre otras) que puedan resultar críticas o molestas a las autoridades.

---

<sup>1</sup> Igual que en el anterior estudio, en el presente tomaremos como línea de base el trabajo de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, “Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM, 2006”.



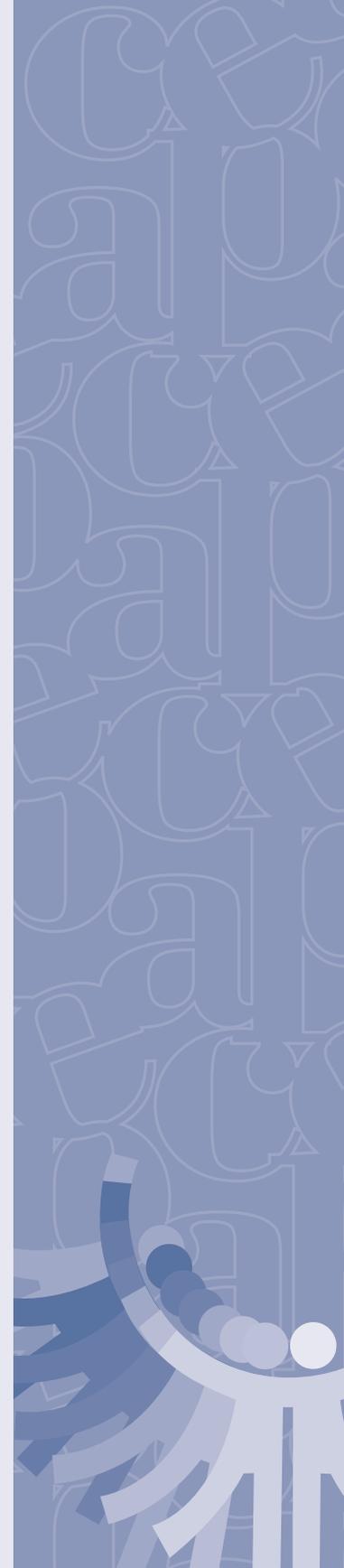
## Pluralismo dentro de los CDM

Este aspecto era muy importante para el presente estudio en vista del reto que tienen los CDM frente a los GPC. Para casi el 50.0 % de los entrevistados, los CDM presentan un amplio pluralismo en la medida que dan cabida a la diversidad social y política de los municipios. Como se aprecia la tabla No. 3, los actores que reconocen mayor pluralismo a los CDM son las autoridades municipales y los propios miembros de los CDM, y en buena medida los miembros de ONG y de los CPC entrevistados.

**Tabla 3. Pluralismo dentro de los CDM según diferentes actores entrevistados.**

Alcaldía	CDM	CPC	ONG
En este año 2008 se dio una reestructuración de la directiva del CDM; el grado de pluralismo y apertura es alto ya que se trata de instancias representativas.	Hay pluralismo en la integración del CDM.	Como CDM son una organización que involucran a todos los sectores del Municipio.	Hay pluralismo y relación con todos los actores.
Se ha organizado de manera transparente y en él están representadas las expresiones organizadas de todo el municipio, existe pluralismo	Dentro del CDM están diferentes organizaciones de la sociedad civil y el estado, existen organizaciones de mujeres, cooperativas y expresiones comunitarias.	El CDM trabaja de manera coordinada con CDC, AP y CPC	Siempre se ha tomado en cuenta a todas las instituciones.
Se reúne con los líderes comunitarios, las ONG y las AP e invitan a sector urbano y rural.	Dentro del CDM había pluralismo político, pues había diversidad. Gente de todos los partidos. El CDM era participativo.	Están conformados por diversas organizaciones de la sociedad civil.	Hay presencia de CPC, CDC, instituciones del Estado entre otros, líderes políticos de los diferentes partidos.
	El CDM es pluralista, está abierto a todo tipo de organización social o comunitaria del territorio.	Existe diversidad de pensamiento, pues convergen actores sociales y en su mayoría no están de acuerdo con el modo de dirección	Hay presencia de ONG, CPC.
Dentro del CDM hay personas de diferentes ideologías políticas y religiosas porque no se mira color político.	Están miembros de todas las organizaciones.	Hay presencia de varias organizaciones	Este Consejo tiene un actuar muy democrático, no sustituyen a los dirigentes comunitarios, se reúnen los líderes, hacen consenso.

Alcaldía	CDM	CPC	ONG
El CDM es una instancia consultiva y de puertas abiertas, están todas las organizaciones que están dispuestas a trabajar en pro del municipio.	Están presentes todas las organizaciones y sector privado		La invitaron 3 veces a reuniones y en ellas hubo pluralismo político en el CDM
Es una instancia consultiva y de puertas abiertas, dentro están todas las organizaciones dispuestas a trabajar por el desarrollo	Hacen las consultas, entonces citan a representantes por organizaciones para hacer su presentación global.		Hay una mezcla de líderes de diversas organizaciones. Esta mezcla de líderes de diversas organizaciones permite una visión de trabajar por las necesidades de la comunidad.
Hay miembros del CDM que integran los CPC a título individual, la mayor parte de los miembros de los CPC son personas de comunidades.	Hay diversidad en su integración y han sido electas por los pobladores de la comunidad.		El CDM está integrado por las pocas ONG del municipio, instituciones del Estado, gobierno local y autoridades eclesiales.
Hay un alto grado de pluralismo en el CDM por que se ha dado el acercamiento y la participación de las organizaciones que ayudan.	La pluralidad es que en ese espacio están representados los diversos sectores y actores del desarrollo en el marco de la Ley		
Hay presencia de AP, CPC, Movimiento Comunal y ONG	Las relaciones con las AP, CDC son buenas ya que dentro del CDM hay líderes comarcales y líderes de barrios.,		
El pluralismo y apertura se expresa cuando se convocan a todos los representantes de las organizaciones e instituciones y debaten a lo interno.	Los líderes de barrios, los líderes de las comarcas, también participan algunas ONG presentes.		
Están representadas la mayoría de organizaciones de la sociedad civil que estaban en el municipio	Tienen relación con CPC, AP y ONG.		



Sin embargo, esta percepción positiva acerca del pluralismo dentro de los CDM se ve matizada al preguntar si se ha limitado la participación de la ciudadanía en los CDM por razones políticas ya bien sea donde gobiernan los sandinistas que donde gobiernan los liberales. Las respuestas obtenidas, si bien aumentan el techo de la tolerancia a la diversidad dentro de los CDM a casi el 61.0%, también arrojan opiniones afirmando que ha habido sectarismo político dentro de los CDM (26.1%). Llama la atención que quienes más denuncien estos casos, sean los miembros de las asociaciones sectoriales (32.1%) y de los propios CDM (31.5%).

**Tabla 4. Limitación de participación CDM, CDC y AP por razones políticas, según diferentes sectores encuestados.**

	General	Asoc. de Pob.	Asoc. Sector	CDM	CPC
<b>SI</b>	26.1	18.2	32.1	31.5	22.8
<b>NO</b>	60.6	79.5	42.9	67.1	57.9
<b>No sabe</b>	13.2	2.3	25.0	1.4	19.3
<b>TOTAL</b>	100.0				

Lo anterior refleja que aunque los CDM sean vistos como espacios que favorecen el pluralismo y la tolerancia, también presentan importantes déficits en ambos renglones que no los hacen paradigmas de la convivencia democrática.

Además, algunos entrevistados también reconocen que esta diversidad social y política dentro de los CDM tampoco resuelve el problema de inoperancia de los CDM por la excesiva dependencia de las autoridades municipales.

### **Evolución de otros espacios participativos**

Dentro del modelo de los CDM se encuentran otras modalidades o espacios participativos como los Comités de Desarrollo Comarcales (CDC) y las asociaciones de pobladores (AP) que creó la Ley de Participación Ciudadana. En principio ambos deberían estar dentro de los CDM, por eso era importante ver cómo habían evolucionado a lo largo del 2008.

De acuerdo al 62.4 % de los encuestados, los CDC siguen funcionando como habitualmente lo venían haciendo; el 4.5% opina que han desaparecido; y hay un 26.1% que piensa que se reconvirtieron en CPC. Visto en detalle por tipo de actores consultados, las asociaciones sectoriales otorgan la valoración más alta al desempeño de los CDC, seguido de las AP. Sólo los CPC encuestados consideran que hay una alta migración de los CDC hacia los CPC. Este dato es llamativo, por cuanto como ya se dijo antes, el nivel comunitario ha sido el ámbito de impacto de

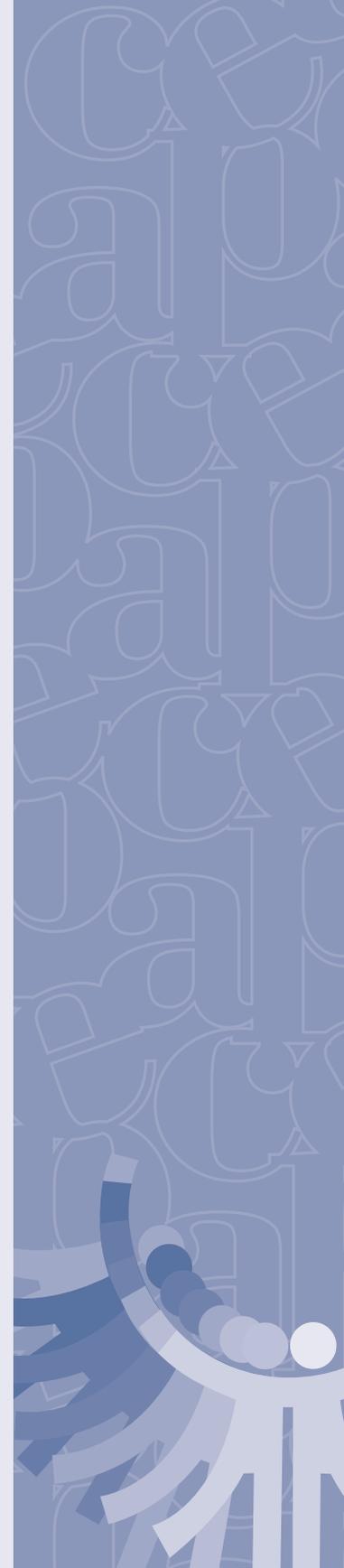
los CPC para ir desplazando progresivamente otros espacios participativos. Si esto fuese así, este sería el grado de avance de los CPC a expensas de los CDC desde su implantación en el 2007.

Una pista importante sobre lo anterior la ofrecen las respuestas a la indagación acerca de las relaciones de los CDC con otras organizaciones comunitarias. El 62.4% de los encuestados revela que hay relaciones con otros tipos de organizaciones comunitarias; entre estas organizaciones están las asociaciones de pobladores (58.1%) y los CPC (71.5%). De estas respuestas se desprende que si bien hay una sustitución silenciosa de los CDC por los CPC, la organización comunitaria con que más se relaciona es con los CPC quizás debido al doble papel que los dirigentes comunitarios siguen jugando de ser a la vez miembros de los CDC y de los CPC.

Esto coloca en una situación de fragilidad a los CDC frente a los CPC y a las AP. Tal vez se deba a que los CDC han sido implantados mediante el sistema de planificación municipal para las zonas rurales. La Ley 475 no los reconoció como una forma de canalización de la demanda comunitaria y más bien los condenó a ser sustituidos por las asociaciones de pobladores (AP). Ahora los CPC representan todavía un reto mayor por cuanto de forma deliberada se proponen sustituirlos al igual que a las AP.

Más en particular sobre las asociaciones de pobladores, el 46.0 % opina que siguen funcionando y un 18.8% piensa lo contrario; para un 20,2% nunca existieron y tan sólo el 7.7% considera que fueron sustituidas por otra organización. Cabe recordar que las AP fueron creadas por la Ley 475 y que para su legalización se requiere registrarlas en las alcaldías.

Acerca del uso que la población hace de las mismas, las respuestas obtenidas reflejan que su utilidad aun no está asentada. Aquellos que las consideran útiles para gestionar sus problemas (45.6%) son ligeramente inferiores a quienes no recurren a ellas (47.0%). No obstante, como lo revelan las entrevistas a los informantes calificados, las AP han continuado su constitución y su incorporación a los CDM. Lo mismo que ocurre con los CDC, cuyas mejores valoraciones provienen de las autoridades municipales.



**Tabla 5. Relación de CDM con otras organizaciones comunitarias según actores entrevistados.**

Alcaldía	CDM	CPC	ONG
AP tiene estrecha relación con el CDM.	AP tiene relación y es parte del CDM.	CDM logran trabajar con los AP porque también están politizados (son liberales).	Las relaciones con las Asociaciones de Pobladores, también han sido "buenas".
Buena relación con asociaciones de pobladores que nosotros como alcaldía hemos venido trabajando muy de cerca.	Buena relación. AP conocimiento de la realidad en sus barrios y comunidades.	Las AP miembros del CDM, son grupos de personas que mantuvieron su vinculación fundamentalmente con la alcaldía.	Las relaciones del CDM, AP, CDC son muy buenas en las comunidades el problema es en las cúpulas es donde se dan los celos.
Buenas relaciones con los CPC, CDM, AP y CDC porque se coordinan y las personas que conforman estos espacios están dentro de las instancias.	Comenzaron el trabajo de la organización de las AP, y funcionó muy bien, los líderes quedaron empoderados.	Las asociaciones de pobladores no se vincularon mucho con la Alcaldía.	Los CDC, AP, CPC y el CDM se complementan para trabajar de forma coordinada ya que en varios casos son los mismos representantes.
Las Asociaciones de pobladores son elegidos por la Alcaldía entonces eso no es pluralismo afirma, la mayoría son liberal.	El trabajo de supervisión sobre la alcaldía se hace por medio de las asociaciones de pobladores con una contraloría social.	En cuanto a las relaciones con el CDC y AP son buenas porque son ellos los que pertenecen a estas comisiones.	Existen 14 Asociaciones de pobladores y a través de la oficina de relaciones con la comunidad se relacionan
CPC, AP, CDC y juntas comunitarias de forma organizada y utilizando los mecanismos establecidos gestionan, proponen proyectos.	Hay gente de los AP que se ha integrado a los CPC.		Funcionan 11 AP que han sido capacitados sobre presupuestos participativos, Ley de régimen presupuestario.
La asociación de pobladores se han organizado de forma más efectiva este año, hay siete asociaciones inscritas.	Las gestiones que se realizan para acceder a servicios públicos se realizan como CPC, AP, CDC.		Las relaciones con las AP han sido muy buenas, han trabajado bien, en las consultas que se hicieron.
Las AP están funcionando en 27 comunidades y 12 barrios. Ellos están certificados y han desarrollado gestiones muy importantes.	Nosotros como CDM tenemos buenas relaciones con el CDC y las AP ya que hay representantes en cada mesa.		
La alcaldía ha puesto alcaldes auxiliares, pero los AP han trabajado con beligerancia para aprobar, gestionar y ejecutar.			

Todo lo anterior no niega que haya un proceso de sustitución de las AP por lo CPC por medio de la cooptación de sus liderazgos comunitarios. Sin embargo es llamativo que no sean los propios CPC quienes reconozcan estos cambios sino más bien sean los CDM y los ONG entrevistados.

### **Legitimidad de los CDM**

Al igual que cualquier espacio participativo, la legitimidad de los CDM está asentada en la representatividad política de sus decisiones y en la efectividad de las respuestas.

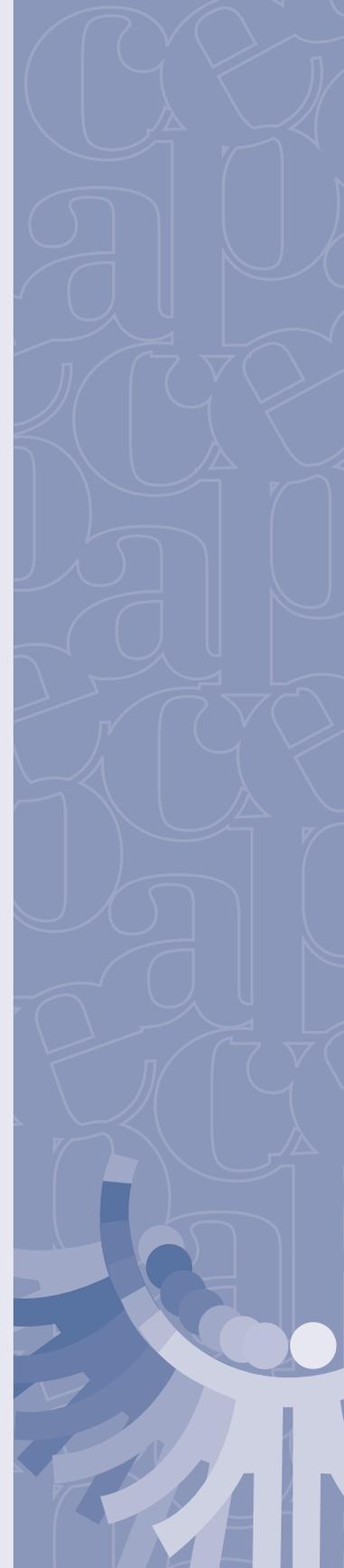
En este acápite se encontró que la legitimidad de los CDM está sostenida en el imaginario de las personas entrevistadas en dos pilares: el jurídico y el político. En esto no hay diferencias entre autoridades, miembros de CDM, CPC y ONG. Para todos, el principal asidero de los CDM es su respaldo en las leyes vigentes; le sigue el reconocimiento de las autoridades correspondientes; y en menor medida la amplitud de las organizaciones que forman parte de sus mesas y de su plenario.

Casi el 41.0% de los entrevistados reconoce que los CDM gozan de legitimidad, incluso aunque algunos estén en fase de reestructuración. En cambio para el 21.0% esta legitimidad está cuestionada por cooptaciones partidistas (críticas de CPC a CDM bajo gobiernos liberales), por falta de representatividad y por continuismo en los cargos de dirección.

En esta variable de representatividad también entraría el grado de apropiación de los CDM por parte de la población; de allí que era importante conocer sus opiniones acerca de lo que ocurriría si las nuevas autoridades cerraban las puertas a los CDM. Al respecto, los consultados a favor de mantener abiertos los espacios de los CDM representaron el 41.4 % de las respuestas y tan sólo el 11.5% favorecería que los CDM desaparezcan para integrarse a los GPC. El resto de encuestados ofreció un amplio abanico de respuestas que defienden la apertura de los CDM como espacios de participación ciudadana.

Sin embargo, esta legitimidad política no se ve correspondida por la efectividad de los CDM para recoger y trasladar las demandas de los pobladores a las autoridades. Sorprende que sean prácticamente nulas las valoraciones que indiquen en qué medida los CDM han contribuido (con proyectos, planes de desarrollo y normativas) a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios seleccionados.

Todo lo anterior genera una legitimidad sumamente frágil de los CDM porque la misma está asentada sobre percepciones legales que, aunque estén respaldadas



en leyes escritas y sean abundantes, su fuerza puede verse disminuida si no hay tribunales ni autoridades interesadas en hacerlas cumplir. De modo que si los CDM no se relacionan directamente con el bienestar de las comunidades difícilmente se gestará un movimiento ciudadano que los respalde inspirado únicamente en ideales normativos, máxime en municipios de extrema pobreza.

A modo de síntesis, encontramos que los CDM a lo largo del 2008 mantuvieron su trabajo entre altibajos; que aunque han resentido la competencia de los CPC y el debilitamiento que ha significado la salida de las delegaciones de los ministerios, siguieron cumpliendo sus funciones básicas en torno a la reagrupación y la canalización de las demandas comunitarias. Incluso puede afirmarse que la merma en su capacidad de incidir ante los representantes del gobierno central y de algunas alcaldías gobernadas por el FSLN, se ha visto compensada por el asentamiento de su credibilidad política en la opinión pública, gracias al pluralismo que una amplia mayoría les reconoce.

## **B. Evolución de los CPC**

### **Grado de organización interna**

Cuando se realizó el primer estudio en el 2007 los CPC estaban en proceso de organización. En aquel entonces las personas entrevistadas no sabían con certeza cómo se organizaban ni cómo funcionaban. En cambio un año después hay un conocimiento más difundido acerca de los mismos. El 61.3 % de la población encuestada afirma que los CPC están organizados en 15 ó 16 comisiones de trabajo, por sectores y por barrios. El nivel de conocimiento entre los tipos de actores encuestados es similar; es decir, que aún entre aquellos que no forman parte de los mismos hay un alto grado de conocimiento sobre los CPC. En lo que a opiniones desfavorables se refiere, tan sólo el 6.3% opina que es una estructura para miembros del FSLN y un 4.9% considera que todavía están organizados de forma débil. Sólo el 11.1% de los encuestados dijo no conocer cómo están organizados.

Sin embargo, este alto grado de organización no se tradujo en el crecimiento de su membresía, lo que podría deberse, entre otras razones, a la consolidación deliberada del grupo inicial o al agotamiento de su crecimiento natural entre los simpatizantes de esta modalidad participativa. Las encuestas de M&R realizadas a lo largo del 2008 parecen confirmar esto último. Según la SISMO de diciembre del 2008, apenas el 6.9% de la población confesó estar participando en los CPC. Esta cifra es cercana al promedio del 4.6% de participación que encontró un estudio específico sobre el papel de los CPC en la gestión pública en esa misma fecha<sup>2</sup>.

---

2. Para mayor amplitud ver Stuart, R. (2009). Consejos del Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua, CEAP, Managua.

Pero otro estudio más reciente, les otorga el 9.0% de participación en los municipios, por encima de otras formas de participación comunitaria anteriores como las organizaciones deportivas, de agricultores y el CDM (IPADE, 2009: 41). Esta cifra indicaría que la adhesión a los CPC se duplicó en los primeros meses del 2009, pero aún así no implicaría una mayor adhesión que los otros mecanismos, porque el estudio contabilizó a los CDM de forma separada de otras organizaciones comunitarias (como los comités de comarcas) que por lo común son parte del CDM.

### **Funcionamiento ordinario**

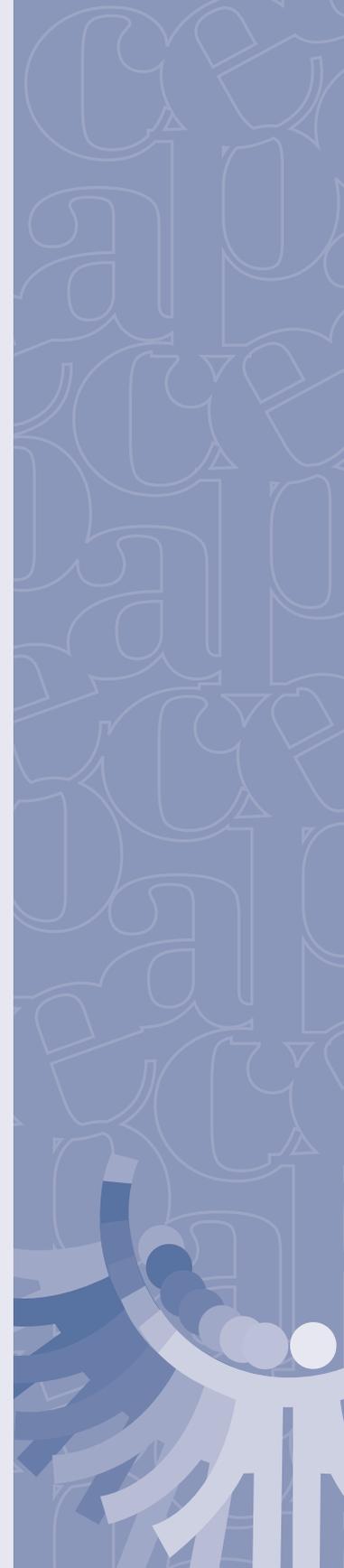
En cuanto a su funcionamiento, el 77.4% valora que se reúnen regularmente a convocatoria de los coordinadores locales (67.1%) o de los secretarios políticos del FSLN (17.1%). No fue posible establecer el grado de relación que hay entre los coordinadores locales y los secretarios políticos del FSLN. Para ello hay que acudir al estudio de Roberto Stuart antes citado, que abunda en información acerca de la forma de organización de los CPC y de la relación entre sus coordinadores locales y los secretarios políticos del FSLN.

Por eso no extraña que para algunas personas entrevistadas la forma de funcionar de los CPC resulte secretista, porque se reúnen en las casas del FSLN, más aún cuando se trata de reuniones del Gabinete de Poder Ciudadano (GPC). Tampoco se pudo establecer con claridad cómo se elaboran las agendas de las reuniones y los planes de trabajo, aunque según afirmaciones de dirigentes de CPC *"nos reunimos con el Secretario Político, quien nos baja orientaciones sobre el trabajo que tenemos que realizar"*. Esto ocurre con más claridad en municipios gobernados por el FSLN.

Algo a reseñar es que la totalidad de las personas consultadas en la encuesta y en las entrevistas, opina que no ha habido cambios en los Equipos de Coordinación, aunque existan anomalías en su funcionamiento.

### **Actividades de los CPC en el 2008**

Según los encuestados, la actividad que más realizaron durante el 2008 fue la gestión de proyectos ante las delegaciones de los ministerios (67.9%), la discusión interna de proyectos (62.7%) y la discusión de planes de desarrollo (46.0%). Las actividades dirigidas al ámbito municipal fueron ligeramente menores (40.8%), y las de supervisión y de auditoría social tuvieron aún menos peso (30-33%).



Ampliando lo anterior con las entrevistas, encontramos que en el 2008 los CPC confirmaron la tendencia que anticipaba el primer estudio, referida a su desempeño como interlocutores privilegiados de los ministerios del gobierno central. Esto parece deducirse de lo que los propios dirigentes y activistas declararon en las entrevistas. Según las mismas, en el 2008 los CPC cumplieron las veces de prestadores de servicios públicos en la fase final de los mismos, es decir en la selección de los beneficiarios y en la entrega de los servicios o de los bienes según el caso.

En la siguiente tabla resumimos el programa/servicios y el rol declarado de los CPC.

**Tabla 6. Papel de los CPC en los programas del gobierno central según los miembros de los CPC.**

Programa/servicios	Roles CPC	Autoridad
Bono productivo.	Selección de beneficiarios y entrega del bono.	MAGFOR
Programa agroalimentario de semilla.	Distribución de semillas para primera y postrera.	MAGFOR
Programa Retención de Vientres.	Selección de beneficiarios.	MAGFOR-FNI
Asistencia técnica a pequeñas fincas	Gestión del servicio y selección de beneficiarios.	INTA
Usura Cero	Selección de beneficiarias y organización de grupos solidarios.	MIFIC
Fertilizantes para la vida	Distribución de urea	ALBANISA-PEDEVESA
Programa Amor		MIFAMILIA
Yo sí puedo		MINED
Becas y mochilas escolares	Selección de beneficiarios y distribución.	MINED
Alimentos para el pueblo	Adjudicación de puestos de distribución.	ENABAS
Brigadas de médicos sandinistas y venezolanos.	Canalización de la demanda y selección de beneficiarios.	MINSA
Abastecimiento de centros salud. Limpieza de cauces y fumigación.	Canalización de la demanda y mano de obra.	MINSA
Calles para el pueblo y plan techo.	Canalización de la demanda.	Presidencia de la República y MTI
Casas para el pueblo.	Canalización de la demanda y selección de beneficiarios.	Presidencia de la República.
Mejoramiento de caminos	Canalización de la demanda	MTI
Reforestación	Mano de obra	MARENA
Reparación de escuelas	Canalización de la demanda	FISE

Programa/servicios	Roles CPC	Autoridad
Operación Milagro	Selección de beneficiarios	Alcaldías
Apertura de puestos de policías	Canalización de la demanda y colaboración con el servicio.	Policía nacional
Entrega de títulos de propiedad	Canalización de la demanda, selección de beneficiarias.	PGR

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a miembros de CPC.

Como se observa en el cuadro anterior, los CPC a lo largo del 2008 trabajaron en dos grandes direcciones en la prestación de servicios públicos: en la canalización de la demanda (lo que los entrevistados denominan “hacer gestiones”) ante las autoridades nacionales, y en la colaboración directa en la prestación o entrega de los servicios. Llama la atención la escasa mención de la fiscalización, sobre todo hacia las delegaciones de los ministerios, y el poco peso que ocupan las gestiones hacia las autoridades municipales.

Hacia estas últimas observaron comportamientos diferenciados según el partido gobernante. Donde eran gobiernos sandinistas las gestiones se hicieron con la anuencia de las autoridades locales, aunque en algunos actuaron a espaldas de estos gobiernos como en el caso de Ocotal:

*“el proyecto Calles para el Pueblo pasó por encima de la Alcaldía. El Gobierno (Central) eligió las calles y los contratistas. Con esto, el Gobierno (Central) violenta la Ley de Contrataciones de Municipios (Ley 662)”.*

Cuando se trató de gobiernos liberales, los CPC actuaron como canal paralelo de las inversiones públicas, tanto en la tramitación de la demanda como en la prestación del servicio.

*“Los CPC trabajan por líneas de partido y se coordinan muy bien con las instituciones de gobierno que sí les escuchan y les apoyan en sus propuestas y ellos inciden bastante” (Comalapa).*

*“Al parecer sí han hecho algunas gestiones con las delegaciones de los Ministerios por ejemplo: Miguel de Castilla y Nelson Artola vinieron al municipio, pero se reunieron directamente con el GPC y no con la Municipalidad. Y los proyectos que ejecutan son directamente a través de los CPC, es decir que no pasan por la Municipalidad” (Camoapa).*

El otro ámbito de las actividades de los CPC en el 2008, fue la campaña electoral a favor de los candidatos sandinistas, tanto en las labores de propaganda como de proselitismo mediante la entrega de productos de consumo inmediato, semillas mejoradas y urea.

*"El CPC estuvo activo en el año 2008. Estuvieron en función del Bono Productivo y la campaña electoral" (Macuelizo)*

*"En este año el Consejo del Poder Ciudadano (CPC) ha estado activo y funcionaron más como estructura de campaña, es en este proceso donde se les ha visualizado. Su trabajo lo hace desde la casa de campaña del FSLN, al margen de la alcaldía" (Ocotal).*

*"Este año 2008 si estuvieron más activos pero veo que no tienen una agenda definida, se dedicaron más a la campaña electoral en este 2008 y descuidaron el trabajo comunal entre sus bases" (Estelí).*

*"Durante el año 2008 se dedicaron únicamente a hacer campaña política a favor de los candidatos del FSLN y a andar dentro de estos planes dando el famoso bono productivo a la gente del campo" (Boaco).*

*"Los CPC cada día se fortalecen más porque para estas elecciones el FSLN ganó más alcaldías de las que ya tenía y esto se debe al trabajo que ellos realizaron en la campaña electoral" (Juigalpa).*

### **Relaciones con otras organizaciones comunitarias**

Después de un poco más de un año de convivencia entre los CPC y las organizaciones comunitarias que ya existían, no puede afirmarse con rotundidad que haya un patrón en estas relaciones. Ello se debe, entre otros, a los siguientes factores:

- La simbiosis que existe en la práctica entre organizaciones comunitarias. Esto hace que una persona pueda a la vez ser miembro de un comité de agua potable (CAPS), de una asociación de pobladores y del CPC.
- El origen sandinista de una buena parte del liderazgo comunitario. Esta condición contribuye a la generalización del fenómeno que encontramos hace año, expresado en la doble pertenencia a los modelos participativos sin que ello sea visto como contradictorio o excluyente. Como veremos a continuación, para muchos dirigentes comunitarios es de absoluta normalidad tener "dos sombreros": CDC/AP y CPC.

Por lo anterior, las relaciones entre los CPC y las demás organizaciones se viven –más se que se perciben- como situaciones no conflictivas, salvo en municipios donde la radicalización de las posiciones políticas lleva a la crispación.

Casi el 61.0 % de la población encuestada valora que las relaciones con otras organizaciones son buenas. Las mejores son con las asociaciones sectoriales (48.1%) y con los CDM (41.7%). No obstante, de quienes reconocen que hay relaciones de conflicto, más de la tercera parte afirma que es con los CDM. Estos conflictos se han debido principalmente a: las formas de trabajo de los CPC (47.2%), a que no son bien vistos por las comunidades (25.0%) y a rivalidades de partido (23,6%).

### **Grado de pluralismo**

En las entrevistas a los dirigentes de CPC es llamativo el énfasis que ponen en destacar el pluralismo entre sus integrantes, en especial el pluralismo político, como si ese fuese el estigma o el sello que quisieran quitarse de entrada. Sin embargo una buena parte de los miembros de las asociaciones sectoriales (45.5%) y de los CDM encuestados (42.5%), afirman que se ha limitado la participación de los CPC por razones políticas. La causa más mencionada (56.0%) fue por diferencias partidistas. Entre quienes más lo resienten están las asociaciones sectoriales (76.0%).

### **Legitimidad: grado de participación y obstáculos**

Para medir el grado de legitimidad de los CPC utilizaremos las respuestas referidas a las valoraciones acerca de la participación que han promovido los CPC, cruzadas con las limitaciones encontradas por la gente entrevistada. Es decir, la legitimidad política y la legitimidad del desempeño, respectivamente.

Según el 53.5% de la población encuestada la participación en los CPC se ha mantenido; para casi el 13.0% ha disminuido; y hay casi un 30.0% que opina que ha aumentado. Quienes más opinan que esta participación se ha mantenido son los miembros de las asociaciones sectoriales (74.5%), los que ven su incremento son los propios miembros de los CPC (46.5%) y quienes ven una disminución son los miembros de los CDM (20.5%).

Las razones atribuidas al mantenimiento de la participación en los CPC son: "Siempre están las mismas personas", "por su grado de organización" y "por los programas que están impulsando". En el caso del incremento: "Por los programas que están impulsando" y por "su grado de organización". En cambio, para quienes ha disminuido se debe a: "relación partidaria con el FSLN", "relación con la alcaldía", "no promueven la participación" y "no confían en ellos".

En lo que a obstáculos del desempeño se refiere, en general el 62.8% opina que no ha habido ninguno y el 28.1% cree que sí. En el detalle por tipo de entrevistado, encontramos que quienes más afirman que hay obstáculos son los miembros de las asociaciones sectoriales (45.5%) y los CDM (42.5%). Quienes más los resienten son las asociaciones sectoriales y los CDM. Examinando las respuestas ofrecidas sólo por los

CPC encuestados, aunque como era de esperar una gran mayoría (85.0%) afirma que no hay obstáculos para participar, hay un segmento (12.4%) que opina que sí los hay. Estos obstáculos se deben a: razones partidistas (56.3%), antipatías personales (20.0%) y por los estilos de imponer las decisiones (15.0%).

En síntesis, la legitimidad de los CPC se ha asentado en su alto grado de organización y en los programas que “ofrecen”, que no son otros que los programas del gobierno central y que, como ya vimos arriba, los CPC ejecutan o los entregan a la población. Esto quiere decir que la suma de ambos factores estaría contribuyendo a un componente importante de la legitimidad como es la efectividad de la organización (*los CPC resuelven*). No obstante la otra parte de la legitimidad, la empatía política, seguiría siendo su flanco débil por cuanto la exclusión por razones partidistas es vista como el principal obstáculo para participar, y por tanto para intervenir en la servucción de los bienes públicos que los CPC deciden cómo y a quién entregar.

Comparativamente hablando, los CPC al igual que los CDM asientan su legitimidad en argumentos políticos: el grado de organización los primeros, la representatividad los segundos. En este renglón, los CDM le sacan ventaja en los fundamentos legales que corren a su favor, pues recordemos que a los CPC sólo les ampara un decreto del Ejecutivo y la voluntad política del mismo.

En cambio, frente al segundo pilar de legitimidad que hemos tomado en cuenta -la efectividad de las decisiones-, los CPC salen mejor parados por su capacidad para conseguir el apoyo de los programas del gobierno central. Los CDM, debilitados por la salida de los delegados de los ministerios y por el rechazo o la indolencia de algunos alcaldes, han perdido su capacidad de gestión y por ende su capacidad de aportar soluciones. Pero como las cosas no son en blanco y negro, esta misma fortaleza de los CPC parece a su vez ser fuente de rechazo por la entrega sesgada de los bienes públicos en que intervienen.

Por ello resulta obvio que en 2008 los CPC confirmaron las tendencias percibidas en su fase de implantación en 2007. Los CPC han confirmado su papel de interlocutores privilegiados del gobierno central y de las alcaldías en manos del FSLN. En concordancia con esta relación, han asumido roles tanto en la canalización de las demandas como en la prestación de bienes y servicios, fungiendo de hecho como una especie de “paradministración” pública.

Al mismo tiempo, según se desprende de las entrevistas, los CPC también se implicaron de forma activa en la campaña electoral, lo que a su vez les ha restado legitimidad política, contrarrestando así la pretensión de los CPC de presentarse como mecanismos participativos pluralistas.

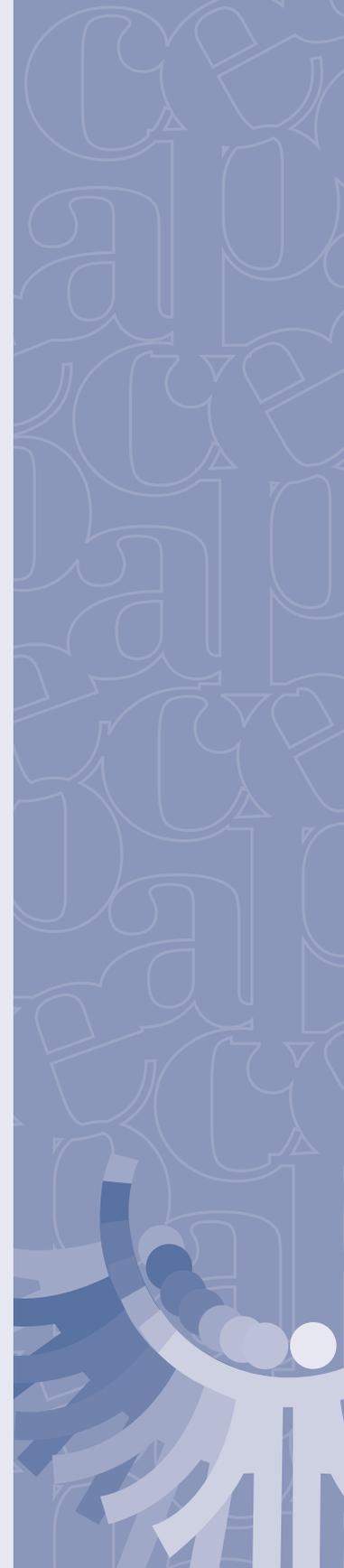
### III. Relación entre modelos participativos

La relación entre CDM y los CPC fue el tema central de nuestro estudio anterior. En aquella ocasión encontramos que no se podía hablar del predominio de una modalidad sobre otra pero que había tendencias de sustituir a los Comités de Desarrollo Comarcales (CDC) por los CPC en el nivel comunitario. Sin embargo había una convivencia en muchos casos complementaria entre CDM y CPC en el nivel municipal.

Esta vez repetimos la pregunta acerca de las modalidades encontradas hace un año. A lo largo del 2008 esta relación fue en su mayoría de cooperación (29.4%) y complementaria (26.6%), pero también conflictiva (16.7%) y sin ningún tipo de relación (15.6%). Sin embargo esto ocurrió antes de los cambios de gobierno municipales en enero del 2009; es decir, cuando todavía los acaldes del FSLN no habían ejecutado la orden de trabajar únicamente con los CPC.

Las razones de la cooperación expresadas por los distintos actores entrevistados reflejan las estrategias de acomodamiento que se vive en los municipios.

Según la tabla No. 7, se observan dos grandes tipos de relaciones entre los modelos y un tercer grupo misceláneo. El primer grupo refleja la sustitución de hecho de las organizaciones precedentes (AP, CDC, CDM) por los CPC. Ésta ha ocurrido por el fenómeno que ya describíamos en el estudio del 2008 y en este mismo, que aprovecha el origen sandinista de la dirigencia comunitaria para hacer cambios de facto a los CPC. Sin embargo, como ya se veía en el estudio anterior, no siempre estos liderazgos abandonan completamente su pertenencia a las organizaciones comunitarias anteriores, ocasionándose así una especie de doble militancia por estrategias de supervivencia, particularmente en los municipios no gobernados por el FSLN. En estos municipios, se ha mantenido la estrategia que cuando se trata de gestiones ante las autoridades municipales se ponen el sombrero de AP, CDC o CDM; en cambio cuando acuden ante las delegaciones de ministerios lo hacen con el sombrero de CPC.



**Tabla 7. Modalidades de relaciones no conflictivas entre CDM y CPC.**

Sustitución de hecho	Cooperación y complementariedad
<p>Complementariedad de los mecanismos porque son las mismas personas ocupando las responsabilidades en las directivas. (Alcaldías).</p> <p>En el municipio existe una relación de colaboración entre los modelos pues el coordinador del Gabinete del Poder Ciudadana es el mismo el coordinador del CDM (Alcaldías).</p> <p>Se trabaja en conjunto tanto los líderes del CDM como los del CPC porque muchos eran los mismos. (CPC)</p> <p>Existe una relación de sustitución de un modelo por el otro por que las AP y los CDC son afines a la alcaldía.(Alcaldías)</p>	<p>Las relaciones han sido de cooperación, en proyectos comunitarios de servicios básicos o infraestructura.(CDM)</p> <p>Con el CDM y CDD han logrado hacer actividades en conjunto, como capacitaciones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial.(CDM)</p> <p>Ambos modelos coadyuvan en muchos casos, principalmente en los proyectos que la Alcaldía impulsa en los barrios y el progreso. (CPC)</p> <p>Las relaciones entre los modelos participativos este año han sido buenas, hicieron en conjunto (CDM y CPC) proyectos para la comunidad.(ONG)</p> <p>Funcionan las AP, donde la mayoría de sus integrantes son los mismos líderes CPC. (ONG)</p> <p>AP y los CPC son los modelos más beligerantes y que se complementan ya que trabajan diferentes áreas.(Alcaldías)</p>
Llenado de vacíos y convivencia	
<p>Los CPC no han sustituido nada, solo han venido a llenar los vacios que habían, la población antes no participaba tanto. (CPC)</p> <p>CPC son CDC, según los canales de participación ciudadana y han permitido que todos los pobladores del municipio participen. (Alcaldías).</p> <p>A nivel de las organizaciones comunitarias están trabajando en el territorio, no han tenido grandes antagonismos. (ONG).</p>	

De modo que este en caso no ocurren conflictos porque, o bien hay una sustitución que no cuestiona las ideas políticas de un liderazgo que goza de reconocimiento comunitario, o bien hay detrás una estrategia de adaptación que tampoco pone en cuestión el rol de un liderazgo del que –en lo fundamental- se espera que resuelva las necesidades de la comunidad sin importar los medios.

En coherencia con lo anterior, más de la cuarta parte de los encuestados (26.5%) afirmó que los CPC habían sustituido a los CDM.

El segundo grupo denota relaciones que hemos llamado de cooperación y de complementariedad porque se mezclan dos tipos de situaciones: la existencia separada de ambos modelos y con ello una especie de división de roles que no se cruzan; y la cooperación entre ambos frente a proyectos concretos. En la primera ocurre una especie de convivencia pacífica que se presenta sobre todo

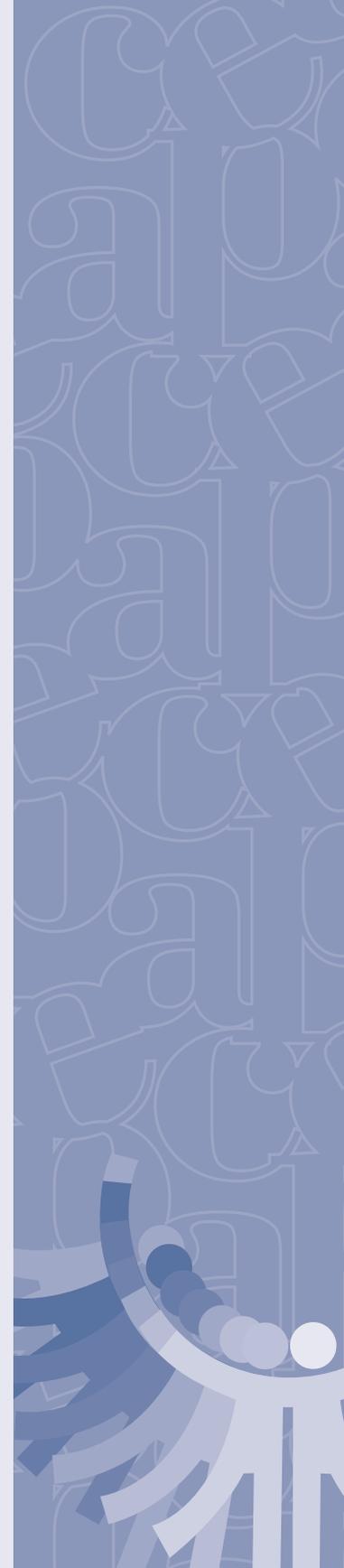
bajo gobiernos liberales, y en aquellos sandinistas donde las autoridades no han seguido la consigna de omitir las organizaciones dictadas por Ley de Participación Ciudadana. La segunda se presenta también en municipios donde se había asentado una tradición de participación por la vía de los resultados concretos, como en la planificación municipal o en realización de proyectos comunitarios.

Un poco más de la mitad de los encuestados (56.0%) reconoció, agrupando varias respuestas, que había relaciones de cooperación y de complementariedad entre ambos modelos.

El tercer grupo, contiene una mezcla de afirmaciones reveladoras de que los dos prototipos reagrupados no son exhaustivos. En este grupo caben las afirmaciones relativas a que los CPC han ocupado un espacio que otras organizaciones no llenaban por razones o motivos que no fueron revelados, pero que en algunos casos se refieren a exclusiones o sectarismos políticos por anteriores autoridades municipales. En estos casos (Totogalpa, Darío, Managua, Villa El Carmen, entre otros), el bien público, oportunidad de participar, se prestaba con sesgos en contra de un segmento de la población que no encontraba vías confiables para participar.

También en este grupo caben otros de tipos de relaciones de convivencia que no se ignoran pero que tampoco colaboran en torno a proyectos, y que no es extraño verlas compartir reuniones o talleres de capacitación. En este caso las autoridades o los organizadores de las actividades reconocen el papel que juegan ambos modelos en el municipio.

Pero la clasificación de las relaciones no termina allí. También hay entrevistados que consideran que hay relaciones conflictivas entre los modelos participativos. Como era de esperar, la mayoría de estos conflictos son de origen político; no obstante, como se ilustra en la tabla siguiente, hay algunos matices entre las causas del conflicto.



**Tabla 8. Relaciones de conflicto entre CDM y CPC.**

Ningún tipo relación. Ignorancia recíproca	
Los CPC no han querido tener acercamiento, ni relación con el Gobierno Municipal, CDC, AP y CDD. (Alcaldías).	
No son de colaboración o conflicto, pues nunca hubo coordinaciones para gestionar proyectos (Alcaldías).	
No tienen relación. Tanto el CDM como el CPC no tienen mucha relación de trabajo (Alcaldías).	
No existe ningún tipo de relación entre los CDC, CDM y CPC, cada uno trabaja por su lado (CDM).	
No se dio cooperación o conflicto, tampoco casos concretos que se puedan citar (CDM).	
En el municipio existen los dos modelos, están organizados pero son vistos como dos estructuras con funciones diferentes (CDM).	
Entre el CDM y CPC son nulas, y en las relaciones de alcalditos y CPC, ellos no cierran las puertas pero no se han integrado (CPC).	
Con el CDM no han tenido relación en su totalidad, aunque se ha trabajado con algunas mesas de concertación que están activas (CPC).	
De forma general no ha habido conflictos con los CPC, en algunos barrios ni siquiera tienen contacto con la población (ONG)	
Algunos miembros del CPC muchas veces se muestran indiferentes, pero algunos CPC están participando dentro del CDM. (ONG)	
La relación ha sido de indiferencia cada espacio está en lo suyo. (ONG).	
Desconfianza política entre alcaldías y CPC	Rechazo abierto
Ellos (los CPC) no garantizan cumplir lo que andan prometiendo. (Alcaldías)	Tanto los CDM como los CPC asumen que las diferencias políticas imposibilitan su relación (CPC).
Los CPC están funcionando pero apegados a sus lineamientos políticos, no con la municipalidad. (Alcaldías)	Los CDM no toman en cuenta a los CPC porque los han tildado de partidario y además que la Alcaldía solo invita a su gente (CPC).
Los conflictos (con los CPC) fueron principalmente por la legitimidad y la representación. Sin embargo el gobierno municipal trabajo indistintamente. (Alcaldías)	Han venido (los CPC) a crear confusión entre los ciudadanos y a ver la participación ciudadana desde una óptica partidaria. (ONG).
No aceptan (las autoridades locales) la existencia de los CPC, pero ellos existen y están organizados. (CDM)	La existencia de dos modelos, sólo afirma lo polarizado que está el municipio. (ONG)
En parte hubo colaboración entre los CPC y las AP y los Auxiliares de Alcaldes; pero hubo conflictos entre la alcaldía y CPC. (CPC)	Los CPC que tienen derecho de integrarse (al CDM), pero ellos no lo ven así sino: Te quitás y me pongo yo. (ONG)
Las relaciones de los GPC con los CDM son buenas porque muchos compañeros están ahí. Con el gobierno municipal son malas. (CPC)	Son relaciones de conflicto porque se quiere apartar a los CPC del trabajo en el desarrollo. (ONG)
En los cabildos la alcaldía no aceptó propuestas de nuevas organizaciones como los CPC. (CPC)	

En la primera casilla destacan los casos en que ambos modelos no se relacionan para nada, existen y trabajan pero son parte de un juego suma cero. De modo que el conflicto toma forma de ignorancia recíproca porque los dos modelos no actúan para sustituirse ni para cooperar, simplemente funcionan como si la otra parte no existiese. Al menos así se deriva de las apreciaciones de las ONG entrevistadas y que en teoría deberían trabajar con ambos espacios o al menos participar en ellos.

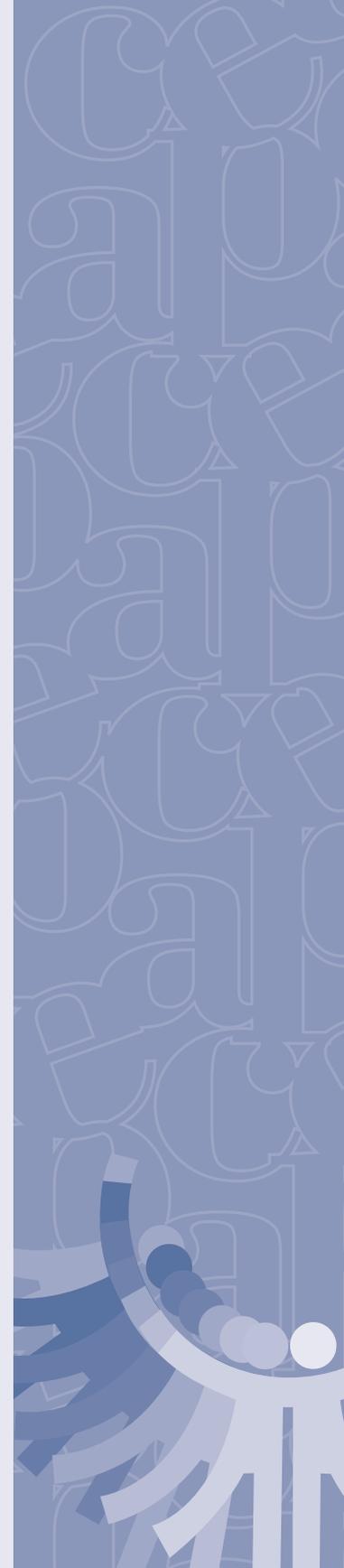
En estos casos el rechazo a la coordinación es una forma de antagonizar al otro bajo el argumento de que “trabajar cada uno en lo suyo” es la mejor forma de consolidarse y defenderse frente a la competencia del otro polo.

Esto se presenta con mayor frecuencia en los municipios no gobernados por el FSLN, donde las oportunidades de participar están claramente sesgadas en contra de los CPC o al menos para que no se relacionen como estructuras separadas de las que reconocen las alcaldías. Ello conduce a que en algunos municipios los CPC se integren –a título individual- a los CDM y a los CDC. De igual modo, conlleva a que los alcaldes auxiliares –los llamados alcalditos- tampoco los tomen en cuenta fuera de los mecanismos comunitarios que utilizan para comunicarse con las poblaciones.

A su vez, en los municipios gobernados por FSLN, el sesgo de las oportunidades ocurre a favor de los CPC que trabajan de forma paralela a los espacios que ya existían.

La segunda forma de conflicto identificada se refiere a la desconfianza política entre las alcaldías gobernadas por autoridades no sandinistas y los CPC. Como ya lo señalamos, no es que las otras formas de conflicto no tengan inspiración política, pero en este apartado es donde mejor se evidencia la rivalidad por el poder entre una apuesta participativa de signo opositor y los gobiernos municipales salidos de las urnas. Este tipo de conflicto lo hemos denominado de desconfianza porque la causa de la pugna es más lo que representan los CPC (la avanzada del partido opositor) que lo que hacen. Llama la atención que los polos de la fricción no sean los mecanismos participativos sino entre los gobierno locales y una forma participativa. Esto confirma que de lo que se trata es de una rivalidad política enmascarada en la desconfianza del uno hacia el otro.

La tercera clasificación es también de desconfianza pero es más entre modelos participativos, como reflejo de la polarización que se vive en las sociedades de estos municipios. En este caso el conflicto es una reacción al intento de sustitución o de cooptación, o es resultado de posiciones políticas divergentes que ni los propios problemas comunales pueden salvar porque ambas partes *“asumen que las diferencias políticas imposibilitan su relación”*. En otras palabras, el rechazo



abierto está fundado en convicciones y prejuicios de tipo político que hacen ver como malo todo cuanto representa o hace el oponente.

Este rechazo abierto a trabajar con el otro alimenta una visión maniquea de los espacios participativos que alinea en bandos de buenos y malos a quienes trabajan con uno u otro mecanismo. A su vez, esta forma de reagrupar las sociedades locales impide tener un enfoque autocrítico acerca de cómo es el desempeño de ambos mecanismos en los procesos de producción y de prestación de bienes públicos, medidos según su efectividad y su autonomía en la mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones.

Como muestra analizaremos a continuación el comportamiento de ambos modelos en la producción de la decisión pública anual de mayor importancia: el presupuesto municipal y los planes de inversiones.

## IV. El desempeño de ambos modelos en el proceso de la elaboración de los presupuestos municipales

### El carácter democrático de las consultas

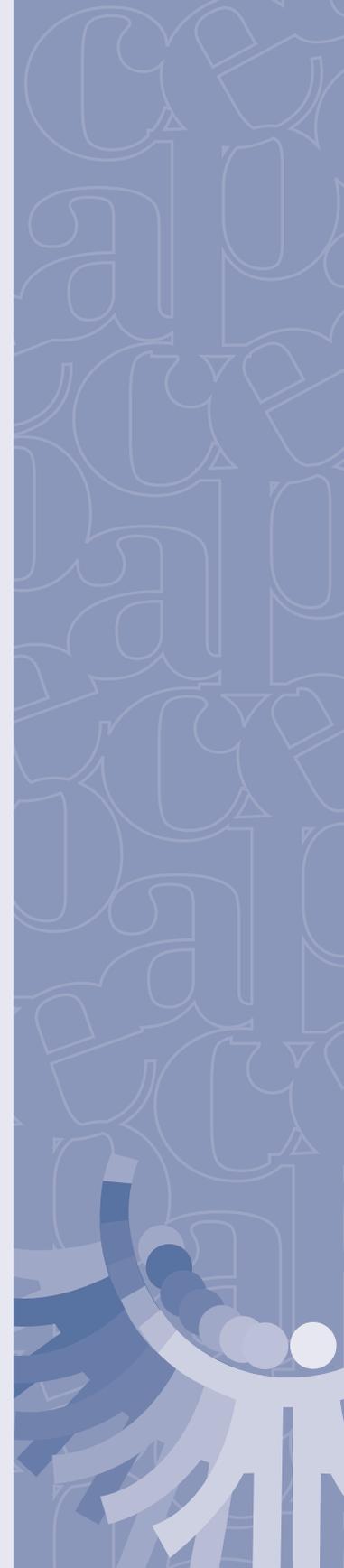
En el estudio anterior la efectividad de cada mecanismo de participación y el carácter democrático en la consulta del presupuesto municipal no quedaron muy claras ni fueron muy definidas. Hace una año *"la comparación de los rasgos democráticos entre los modelos se hizo respecto a dos factores: el grado de pluralismo y los criterios que utilizan las autoridades para incluir a los participantes, y la autonomía de las demandas presentadas por los ciudadanos"* (Prado, 2008:32).

Por eso en esta investigación ampliamos los elementos antes mencionados e incorporamos nuevos indicadores que nos permitieran conocer mejor cada modelo de participación, e identificar factores vinculados al manejo de los recursos municipales como el uso de las transferencias, la composición de los rubros del presupuesto.

Estos factores nos muestran que los modelos de participación ciudadana por sí solos no garantizan la incidencia de la población en la gestión pública municipal sobre el presupuesto. Para ilustrarlo hemos seleccionado los casos de dos municipios: San Juan de Cinco Pinos y Jinotega.

### **Caso 1: Cinco Pinos, limitada participación de la población en la gestión pública. CPC como alternativa ineficaz para la organización comunitaria**

El municipio de San Juan de Cinco Pinos, está ubicado en la zona seca del departamento de Chinandega. En el periodo 2005-2008 el gobierno municipal fue de signo liberal (PLC). Las autoridades nombraron a los auxiliares de alcaldes (alcalditos) por afinidad partidaria e impuestos al frente de los Comités de Desarrollo Comarcales (CDC), lo que limitó la participación de la población en la toma de decisiones: *"La debilidad del liderazgo de los CDC y auxiliares es que no son electos por la población (y) esto debe cambiar"*.



Según los entrevistados *"durante este período de gobierno, solamente conocieron de la realización de dos cabildos", nunca se "consultó el PIMM, PIA y Presupuesto Municipal de manera plural, abierta a la población"*. Para consultar el presupuesto las autoridades solamente realizaban reuniones con los alcalditos para ratificar la propuesta del gobierno municipal.

A pesar de ello, *"desde el CDM las organizaciones de sociedad civil presionaron al gobierno central y municipal movilizándolo a los otros gobiernos municipales vecinos para que se construyera la carretera Somotillo-Cinco Pinos con Fondos de la Cuenta Reto del Milenio y lo logramos"*.

*"(Pero) el CDM tuvo un funcionamiento inestable a pesar de tener buena relación con el gobierno municipal. Éste limitó su desempeño, nombrándoles al coordinador y asignando a cada concejal la coordinación de una mesa (sectorial), lo que obstaculizó más el trabajo". "Dentro del CDM se había diseñado un plan estratégico, con cuatro líneas fundamentales para desarrollar Cinco Pinos (pero) el gobierno municipal lo dejó engavetado"*.

De modo que en este municipio *"el surgimiento de los CPC representó una oportunidad para que la población eligiera a sus líderes comunitarios después de muchos años. Esto motivó más a la población a organizarse y participar debido a que los CDC y (los alcaldes) auxiliares estaban neutralizados"*. Los CPC, según los entrevistados se organizaron de manera más plural que los CDC y al momento de realizar el estudio se *"habían formado unos 28 Consejos del Poder Ciudadano en el municipio más un Gabinete Municipal del Poder Ciudadano, electos por unos 448 líderes, 50.0% mujeres"*.

Según los dirigentes de los CPC, *la conformación de los CPC fue un proceso abierto de libre convocatoria quedando su configuración política de la siguiente manera un 60.0% de los líderes afines al FSLN, un 34.0% al PLC y un 6% pertenecientes a otros partidos"*

Sin embargo a pesar de estos cambios en la organización de la población y en la diversificación de las oportunidades de participación en la elaboración del presupuesto municipal continúa prevaleciendo la exclusión de la población en la gestión del Gobierno Municipal, *"muchos líderes comunitarios quisieron impulsar procesos pero no hubo apertura en el Alcalde; en estos años la población no ha podido decidir en (...) en la planificación (ni en los) presupuestos anuales"*.

El cambio político tras las elecciones del 2008 hizo que la Alcaldía de Cinco Pinos pasara a ser gobernada por el FSLN. Este estudio no pudo establecer si ello supondrá mayor apertura a la incorporación de las distintas modalidades participativas del municipio o si se mantendrá el anterior patrón excluyente. Lo que sí se muestra de forma sucinta es que no importa el mecanismo participativo, lo principal sigue siendo la voluntad política de las autoridades que manejan a su total discreción la apertura o el cierre de las oportunidades de participación, especialmente en la discusión de los presupuestos.

## **Caso 2: Jinotega, amplia participación en la consulta; restringida en la decisión final.**

El Municipio de Jinotega está ubicado al norte del país y es cabecera del departamento del mismo nombre. En este municipio la experiencia en la elaboración de los presupuestos municipales fue diferente del caso anterior. Tradicionalmente se han realizado consultas abiertas a los diferentes sectores de la población y en sesiones con los miembros del CDM, como lo establece la Ley. Esto ha permitido una amplia participación durante las consultas del Proyecto de Presupuesto Municipal.

Aunque el "Informe Final del Proceso de Consulta al Proyecto de Ordenanza del Presupuesto Municipal 2009" de la Alcaldía, resalte que *"Este proceso de consultas quizás debe ser reconocido como el más democrático de todos porque además incluye la gestión de la población no sólo en la propuesta de la demanda sino en la solución de las mismas"*, encontramos que si bien tuvieron ese carácter amplio, en la incorporación de las enmiendas mayoritariamente fueron tomadas en cuenta las presentadas por los CPC, no así las del resto de la población que fueron presentadas a través del proceso de consultas. Según se desprende del informe de la comisión especial, la mayoría de las enmiendas aceptadas en las consultas para el presupuesto del 2009 provinieron de los CPC.

El informe expresa que *"se realizaron 6 consultas rurales, 1 urbana fundamentalmente a integrantes de la Asamblea Distrital Urbana, 1 asamblea con el Comité de Desarrollo Municipal y 1 asamblea con el Gabinete del Poder Ciudadano, con participación de líderes de organizaciones sectoriales y sociedad civil"*, en total participaron 1,436 personas, de las cuales 32% pertenecen al área rural<sup>3</sup>.

---

3. Informe Final del Proceso de Consulta al Proyecto de Ordenanza del Presupuesto Municipal 2009. Municipio Jinotega.

En las consultas la población presentó 347 propuestas de enmiendas: 310 de la población rural, 19 del CDM (urbano y rural) y 18 de los CPC (urbano y rural). Finalmente las enmiendas de la población rural fueron rechazadas en su totalidad y solamente 5 de los otros sectores fueron incorporadas, estas 5 enmiendas contienen un total de 23 propuestas.

De estas 23 propuestas, 9 correspondieron a apoyo económicos a programas sociales como CDI, casa materna, hogar de ancianos, entre otros, por un monto global de C\$ 14, 000.00 (catorce mil córdobas netos); 3 a proyectos de acciones estratégicas como: programa de seguridad alimentaria, reforzamiento de la participación ciudadana y un proyecto de adoquinado urbano por un monto de C\$ 1,071,197.00 (un millón setenta y un mil ciento noventa y siete córdobas netos); y 11 correspondieron a proyectos presentados por el Gabinete del Poder Ciudadano con un monto global de 18,020,133.27 (dieciocho millones veinte mil ciento treinta y tres córdobas con veintisiete centavos) que representan aproximadamente el 22% del total del presupuesto proyectado para el año 2009.

El caso de Jinotega muestra un municipio que promueve consulta de la población urbana y rural sin exclusiones. Sin embargo al momento de incorporar las propuestas al presupuesto encontramos que las autoridades abiertamente privilegian las presentadas por los CPC por encima de los otros sectores e instancias de participación ciudadana. Esto demuestra que si bien todos participan por igual en las consultas, no todos tienen el mismo peso al momento de decidir en la orientación final de los recursos municipales.

Es decir, que pasando por encima de la Ley, una vez más, las autoridades son las que tienen la última palabra para desarrollar un proceso participativo que involucre a los diferentes actores presentes en el municipio o realizar consultas sesgadas con grupos de afinidad política, los que generalmente están condicionados a legitimar las decisiones de las autoridades como veremos más adelante.

Por consiguiente, el carácter democrático de la gestión del gobierno municipal determina la prevalencia de un modelo sobre otro, o la complementariedad, o la exclusión en la realización de las consultas para la toma de las decisiones más importante del municipio, como el Presupuesto Municipal (PM), los Planes de Inversión Multianual Municipal (PIMM) y los Planes de Inversión Anual Municipal (PIA/PIAM).

En ambos casos queda claro que amplias o restringidas, las consultas de los presupuestos tienen que superar la brecha que las separa del momento clave de la producción de los bienes públicos, como es la decisión final sobre dónde asignar el dinero para responder a demandas generadas de forma plural. De modo que

la voluntad política de las autoridades –que no es más que la centralización del poder en los electos- no llega a ser redistribuida entre la población de forma lo suficientemente efectiva que no afecte la eficiencia de la administración, y de manera tan equilibrada que no desnaturalice el mandato de las autoridades.

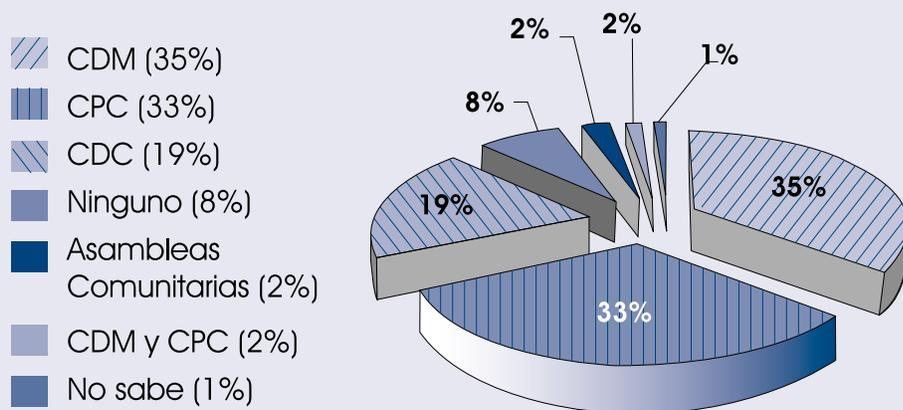
### La consulta y los mecanismos participativos

Como lo decíamos al inicio, en 2008 coincidieron tres procesos de importancia vinculados a la planificación municipal: la actualización del Plan de Inversión Multianual Municipal (PIMM); la elaboración de los Planes de Inversión Anual Municipal (PIA/PIAM) y la consulta y elaboración de los Presupuestos Municipales (PM). Todo esto sumado a la realización de la elección de nuevas autoridades municipales.

En este escenario nos propusimos conocer qué espacios de participación la población había utilizado para incidir en las consultas. Encontramos que un 66.0% participó a través de los espacios establecidos por la Ley 475 como el CDM, y un 44.0% mencionaron a los CPC.

Llegando más a fondo preguntamos a los líderes cuál de estos espacios había sido más efectivo para que las autoridades dieran respuesta a sus demandas. El 35.0% respondió que los CDM, 33% que los CPC y el 19 % manifestó que los CDC. De modo que los espacios de participación establecidos por la Ley representan un 56.0% de efectividad, mientras que los CPC representan poco más de un tercio según los encuestados (33.0%).

**Gráfica 1. Mecanismo más efectivo para que las autoridades respondan.**



Fuente: Encuesta a actores locales

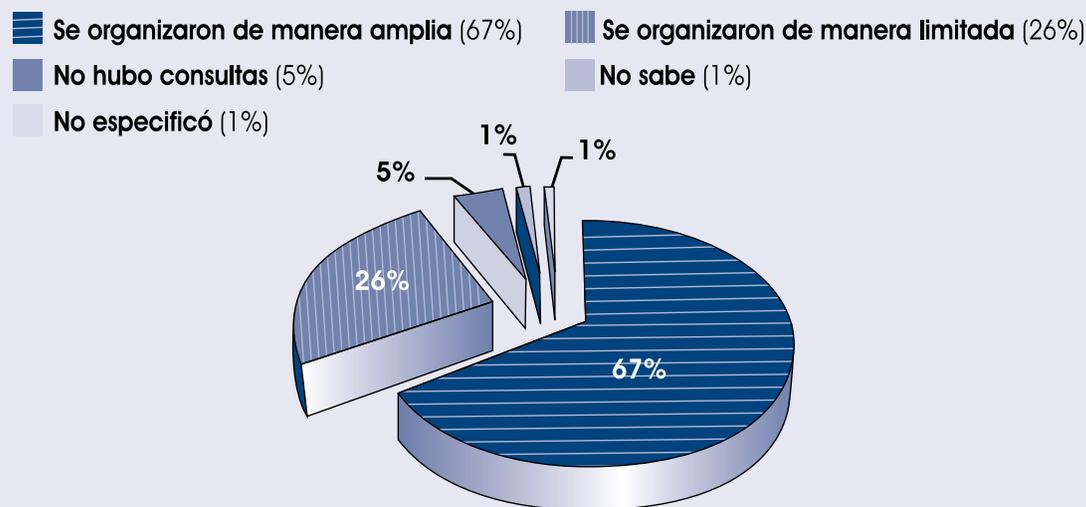
Al indagar sobre el nivel de pluralismo en la realización de las consultas de los instrumentos de planificación antes mencionados (PIMM y PIA), encontramos que un 67.0% de los entrevistados manifestó que las consultas se organizaron de manera amplia y que fueron consultados en procesos separados.

Entre los municipios donde las autoridades se apegaron a la Ley se encuentran Ocotlán, Matagalpa, Jinotega, Estelí, Masaya y Comalapa. En estos municipios, se organizó un proceso amplio, se brindaron facilidades para la participación de la población y de los sectores como niñez, juventud, organizaciones comunitarias urbanas y rurales, y se incorporó entre los actores consultados a los CPC.

Contrario a esto, un 26.0 % de los entrevistados expresó que en sus municipios las consultas no se realizaron de acuerdo a lo establecido en la Ley. La convocatoria fue limitada a líderes afines al gobierno municipal, en algunos casos las sesiones se desarrollaron a puerta cerrada y no brindaron oportunidad para que la población presentara sus propuestas. Tan sólo el 5.0% manifestó que no se realizaron consultas en sus municipios.

En estos municipios la actualización del PIMM afectó las consultas del presupuesto municipal debido a que las autoridades municipales realizaron una sola sesión para consultar de una vez el presupuesto municipal, el PIMM y el PIA con la población. Entre los municipios identificados con estas prácticas se encuentran Totogalpa, Rivas, San Juan de Cinco Pinos y Darío.

## Gráfica 2. Cómo se organizan las consultas.

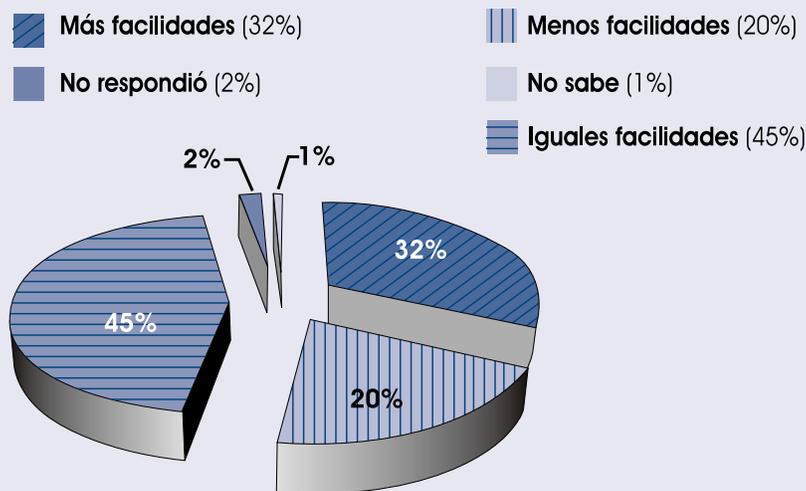


Fuente: Encuestas a actores locales.

Al preguntar a los líderes y lideresas acerca de las facilidades que las autoridades brindaron para las consultas y cómo fueron éstas en relación con las condiciones brindadas el año anterior (Gráfica No. 3), un 45.0% manifestó que las autoridades brindaron iguales facilidades a todos. Es decir, garantizaron las mismas condiciones para que la población participara de manera amplia. Entre los municipios identificados se encuentran: Masaya, Juigalpa, Matagalpa, Estelí, Ocotal, Somoto, Boaco y León.

Un 32.0% de los encuestados expresó que este año hubo más facilidades y que esto garantizó mayor participación de la población en sus municipios, entre los que se encuentran: Granada, Matagalpa, La Conquista, Comalapa, Jinotega y La Trinidad. Un 20.0% manifestó que las autoridades brindaron este año menos facilidades. Entre los municipios identificados encontramos Macuelizo, Rivas, Totogalpa, Camoapa, Villa El Carmen, Chinandega y Malpaisillo.

**Gráfica 3. Facilidades brindadas para la participación de la población en el PIA y PIMM respecto al año pasado.**



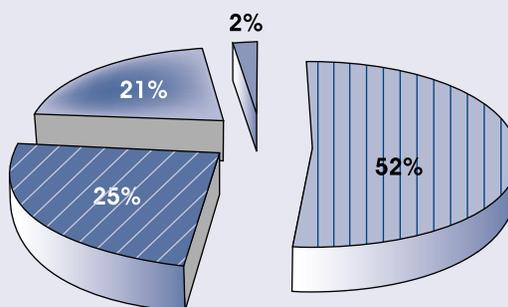
Fuente: Encuesta a actores locales

Entre los factores que facilitaron la participación de la población en las consultas se identificaron: Invitaciones dirigidas a los líderes, información oportuna del calendario de consulta, perifoneo, información a través de anuncios en la radio, mantas, pago de transporte a los líderes que llegan de comunidades lejanas, envío de buses a las comunidades para trasladar a los líderes y lideresas, consultas en las comunidades y consultas sectoriales.

## Amplitud de las consultas

El 52.0% de las autoridades municipales, miembros del CDM, ONG y CPC entrevistados reconocen una amplia participación de la población en las consultas del PIMM, PIA y presupuesto municipal; sin embargo un 25.0% manifiesta que las autoridades municipales limitaron la participación de la población y un 21.0 % reconoce que la participación en las consultas fue poca, el 2.0% restante no especificó claramente cómo se desarrollaron estas consultas.

**Gráfica 4. Participación de la población en las consultas.**



Fuente: Encuesta a actores locales

Las consultas del PIA 2009 y PIMM presentaron dos grandes características:

Por un lado encontramos varios municipios (Matagalpa, Jinotega, San Rafael del Norte, Estelí, Masaya, Comalapa, y Ocotal) donde los gobiernos municipales promovieron la participación de los diferentes sectores de la población sin distinguos de colores partidarios, realizando consultas con la población y sus expresiones organizadas en sectores como niñez, mujeres, tercera edad y líderes urbanos y rurales. Un municipio emblemático en esta práctica es Ocotal donde, “este año, la alcaldía procuró realizar primero un proceso de concienciación con la población sobre los ingresos tributarios y las competencias de la municipalidad. Esto como un proceso de educación donde el poblador pueda tener más claro cuáles son sus demandas y estas estén acordes al trabajo de la alcaldía”

Por el otro lado, encontramos otros municipios donde la participación de la población en las consultas fue restringida, la alcaldía priorizó la participación de los líderes comarcales afines y excluyó a los CPC. Las consultas en su mayoría fueron a puerta cerrada para validar los planes y proyectos de las autoridades y el cabildo se realizó únicamente para cumplir con el requisito de Ley.

Esto lo encontramos en municipios como Darío, Rivas y San Juan de Cinco Pinos, donde los líderes entrevistados manifestaron preocupación por *"el hecho que las autoridades municipales no toman en cuenta las opiniones de la población (en las consultas) y solamente presentan decisiones ya tomadas. Convirtiendo las consultas en sesiones informativas, limitando la participación de líderes a través de la asignación de cuotas por comunidades y la distribución de invitaciones dirigidas"*.

En municipios como Macuelizo y Malpaisillo, a pesar de haber realizado una amplia convocatoria para consultar el presupuesto, el PIMM y el PIA, de manera contradictoria al momento de efectuarlas, el gobierno municipal no brindó las condiciones necesarias para que la población participara de manera informada y masiva, lo que terminó provocando una participación mínima.

Dos casos excepcionales lo constituyen los municipios de Jinotepe y Nindirí. En el primero *"la invitación a la discusión del presupuesto municipal se hizo el mismo día del evento, viernes 24 de Octubre del 2008 a las 4:00 pm en el Auditorio de la Alcaldía. La invitación era un panfleto en el que ya estaban definidos los proyectos a discutir en la consulta"*.

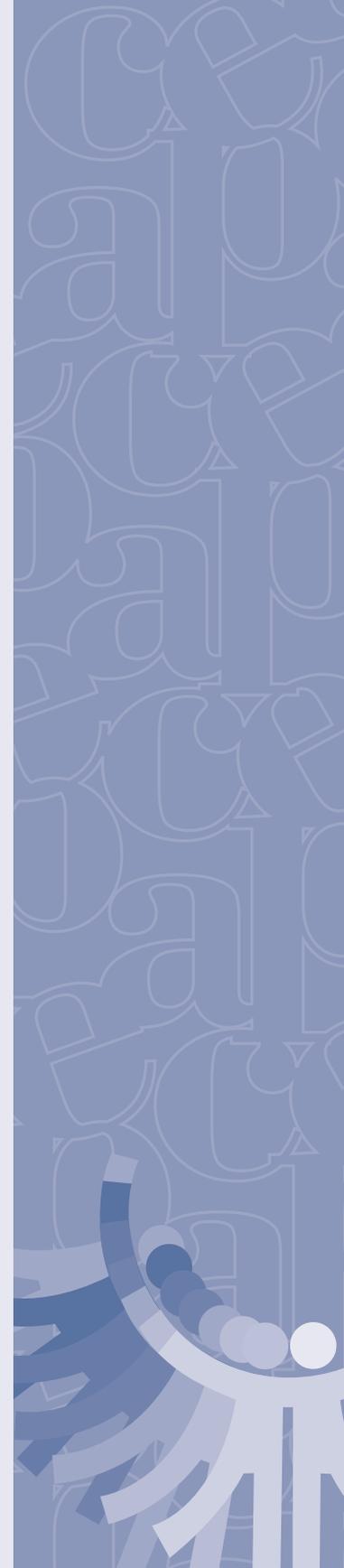
En el municipio de Nindirí los entrevistados coinciden en que el gobierno municipal además de no realizar la consulta del presupuesto, *"ha nombrado a una persona como representante del CDM y esta es la que firma al momento que las autoridades necesitan presentar proyectos que hayan sido consultados y avalados por esta instancia"*.

### **Sustitución de las consultas de los presupuestos por las consultas del PIMM y PIA**

A partir de los informes de gestión de los gobiernos municipales a los que tuvimos acceso (18), logramos identificar que en algunos municipios el PIA y el presupuesto fueron definidos en su mayoría a partir del PIMM sin realizar ninguna consulta con la población. Es decir, que las consultas para los PIMM fueron dadas por suficientes para no hacer las consultas de los presupuestos que mandan las leyes 760, 376 y 475. El argumento más frecuente de las autoridades es que si los PIMM ya fueron hechos de forma participativa, no vale la pena hacer otras consultas sobre los mismos proyectos cada año.

Entre los municipios que ocurrió esto encontramos a Tototalpa, Granada, San Juan de Cinco Pinos, Nindirí y Darío.

Pero no todo es negativo. En municipios como Matagalpa, Estelí, Masaya, Boaco, y Comalapa se realizaron consultas con la población urbana y rural para seleccionar



de manera participativa los proyectos a incorporar en cada uno de los PIMM y los PIA en procesos separados.

Según autoridades entrevistadas, en Comalapa "se hicieron las consultas en las 26 comarcas y el casco urbano, independiente de sus diferencias o colores políticos. Se incorporaron unos 259 proyectos (al PIMM) con las demandas de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos y personas de la tercera edad. (Posteriormente) se convocó al CDM a través de las mesas de trabajo para ser priorizados y ratificados 114 proyectos distribuidos de la siguiente manera por cada año 2009 (54), 2010 (20), 2011 (20) y 2012 (20). Posteriormente se presentó al Concejo Municipal".

### **Modelos privilegiados para hacer las consultas**

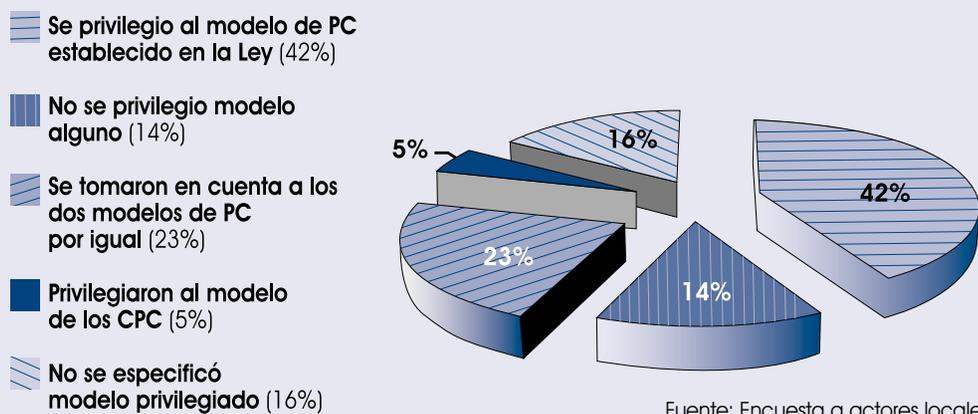
Para la realización de las consultas del presupuesto, del PIA y del PIMM, el 42.0% de los entrevistados expresaron que las autoridades municipales privilegiaron los espacios contemplados en la Ley de Participación Ciudadana (CDM, CDC y AP); un 23.0% manifestó que las autoridades tomaron en cuenta a los dos modelos por igual; el 14.0% opinó que no se privilegió modelo alguno; y solamente un 5% expresó que el modelo privilegiado fue el de los CPC.

Entre los municipios que priorizaron la consulta mediante los mecanismos de la Ley 475 se encuentran: Boaco, Camoapa, Juigalpa, Macuelizo, Totogalpa, La Trinidad, San Rafael del Norte y León. Entre los municipios donde el gobierno municipal recurrió por igual ambas modalidades se encuentran: Jinotega, Comalapa, Estelí, Masaya, Somoto y Malpaisillo; en estos dos últimos los miembros de CPC se incorporaron al CDM como un actor más. Los municipios donde los entrevistados expresaron que el Alcalde y el Concejo Municipal son quienes decidieron en conjunto con los alcaldes auxiliares y líderes afines al gobierno, se encuentran San Juan de Cinco Pinos, Darío, La Conquista y Rivas.

Todos gobernados por el PLC al momento de la investigación.

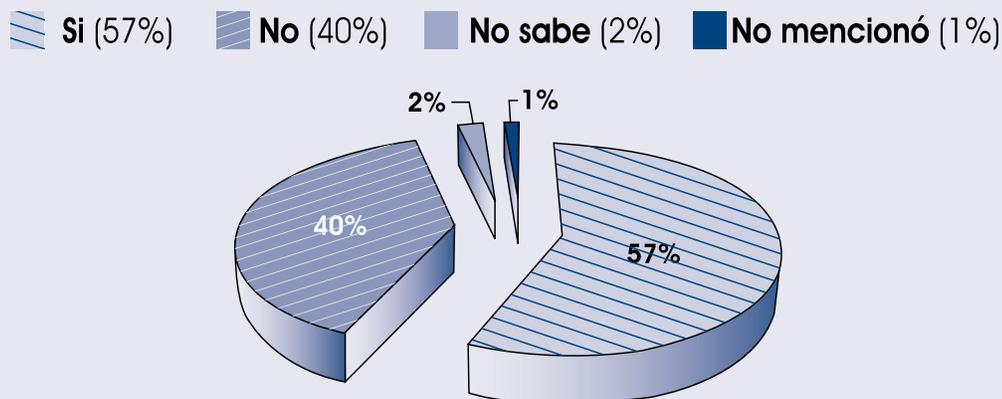
En general los gobiernos municipales, según los entrevistados, no excluyeron a uno u otro modelo por razones políticas sino por su capacidad de organización y de presentar propuestas al momento de realizar las consultas territoriales. Es relevante destacar que en los municipios de Somoto y Estelí los CPC realizaron una consulta paralela a la impulsada por el gobierno municipal y posteriormente las presentaron para su incorporación en los instrumentos de planificación y gestión.

**Gráfica 5. Modelo de PC privilegiado en las consultas al PIMM, PIA y PM.**



En cuanto a si la creación de los CPC ha ayudado a que las autoridades presten más atención a las consultas en ejercicio de la democracia directa, el 57.0% de los líderes comunitarios consideraron que los CPC han contribuido a que las autoridades municipales escuchen más las solicitudes de la población; pero un 40.0% expresó que ello no ha introducido cambios en la apertura de las autoridades. Asimismo a los CPC se les reconoció como instancias que contribuyen a la gestión ante las alcaldías y más efectivos al momento de presionar a las autoridades.

**Gráfica 6. El surgimiento de los CPC ha ayudado a que la Alcaldía escuche más las solicitudes para los presupuestos.**



Fuente: Encuesta a actores locales.

## Grandes líneas de inversión y porcentajes asignados

Al revisar los Planes de Inversión Anual (PIA) del 72.0% de los municipios investigados identificamos que no existe uniformidad en la definición de las grandes líneas de inversión, y que varían de un municipio a otro. Un aspecto interesante en la revisión de los PIA es que aunque existen líneas de inversión para proyectos sociales, al momento de plasmarlos en el presupuesto municipal no se desglosan y se dejan como rubros genéricos que no permiten conocer con claridad la asignación de recursos por sectores o grupos poblacionales, limitando así la transparencia.

Las principales líneas de inversión identificadas a través de la revisión de los PIA estudiados las hemos agrupado de la siguiente manera:

**Tabla 9. Líneas de inversión identificadas en los PIA.**

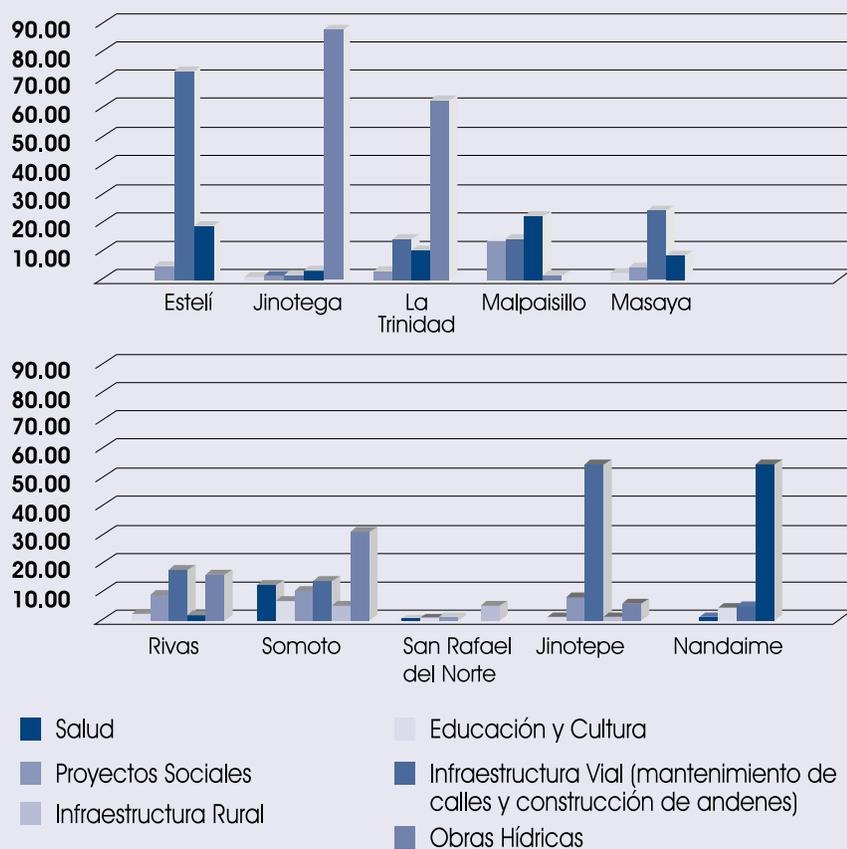
Categoría	Línea de inversión definida en los PIA
Sector	Área
Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento Institucional</li><li>• Fortalecimiento del CDM</li></ul>
Sectores sociales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salud</li><li>• Educación y cultura</li><li>• Deportes</li><li>• Proyectos sociales</li></ul>
Medioambiente, prevención y mitigación de desastres naturales.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Medio ambiente</li><li>• Mitigación de desastres naturales</li></ul>
Sector productivo y servicios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Producción y comercialización</li><li>• Turismo</li></ul>
Transporte e Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transporte municipal</li><li>• Infraestructura vial: Adoquinados de calles</li><li>• Infraestructura vial: mantenimiento de calles y construcción de andenes</li><li>• Infraestructura de servicios</li><li>• Vivienda: reparación y financiamiento.</li><li>• Infraestructura rural</li><li>• Obras hídricas</li></ul>
Servicios municipales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cementerio</li><li>• Rastro municipal</li><li>• Desechos sólidos</li></ul>
No definido	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inversiones varias.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los PIA del 2008 de 18 municipalidades.

En una muestra del 56.0% de los municipios estudiados identificamos que en los Planes de Inversión Anual (PIA) solamente el 50.0% de éstos (Comalapa, Estelí, Masaya, Rivas, San Rafael del Norte y Jinotepe) destina fondos para fortalecimiento institucional y un 14.3% (Jinotega y Masaya) asigna recursos al fortalecimiento del CDM, cumpliendo de esta manera con la Ley de Transferencias (arto 12) y la Ley de Participación Ciudadana (arto 55, numeral 4). Esto equivaldría a decir que tan sólo en el 3.5% del total de los municipios de estudio se asignan fondos para el funcionamiento del CDM.

Los gobiernos municipales destinan los fondos principalmente a proyectos de infraestructura, obras hídricas, adoquinado y reparación de calles, dejando los montos más bajos a proyectos sociales donde se incluyen a sectores como salud, medio ambiente y otras áreas como rastro, cementerio, limpieza municipal y gestión de riesgo, que son competencias propias de la gestión municipal, como podremos comprobar en la gráfica No. 5.

**Gráfica 7. Distribución presupuestaria según rubros en porcentajes.**



Fuente: PIA de 18 municipalidades.

## Sectores que han estado demandando ser incluidos

Las consultas anuales de los presupuestos municipales representan una oportunidad para incidir en la adopción de partidas presupuestarias, o al menos de un proyecto, de sectores de la población que no vieron recogidas sus demandas en los PIMM.

Los proyectos que están vinculados a sectores históricamente excluidos como mujeres, jóvenes, niñez y población rural, por lo general carecen de partidas específicas para estrategias de desarrollo de corto y mediano plazo.

Para hacer más evidente quiénes son estos sectores, a continuación presentamos ejemplos de grupos poblacionales que han demandado ser incluidos en los presupuestos de los municipios estudiados, para quienes la existencia de ambas modalidades participativas no ha significado una ampliación de las oportunidades para ser tomados en cuenta.

**Tabla 10. Sectores excluidos de los presupuestos municipales.**

No.	Municipio	Sector o grupo que demandan ser incorporado	Tipos de Demandas
1	Granada	Población rural Mujeres, educación y salud	Demandan proyectos de agua y construcción de caminos. Asignación de partida presupuestaria y la incorporación de proyectos al presupuesto municipal, dirigida específicamente a estos sectores
2	Masaya	Población rural	Aumento del porcentaje de presupuesto asignado para un mejor equilibrio urbano rural del 15% al 20%.
3	Nindirí	Mujeres y Jóvenes	Exigen que se haga consultas por segmentos sociales para que la distribución del presupuesto sea equitativa.
4	Rivas	Población en general y organizaciones comunitarias	Demandan ser consultadas para incorporar sus propuestas al presupuesto.
5	Camoapa	Sectores productivos Deportes	Incorporación de partida presupuestaria para reparación de caminos y construcción de carreteras. Solicitan construcción de canchas, útiles deportivos para las áreas urbana y rural.
6	Juigalpa	Grupos de deportistas organizados y federaciones	Aumento del porcentaje asignado para compra de equipos deportivos, reparación de instalaciones y la construcción de un polideportivo.
7	Boaco	Mujeres embarazadas	Demandan construcción de Casa Materna.
8	León	Niñez, adolescentes, juventud, indígenas	Incorporación de sus demandas al presupuesto por sectores.

No.	Municipio	Sector o grupo que demandan ser incorporado	Tipos de Demandas
9	Malpaisillo	Población rural Productores y PYMES	Solicitan principalmente proyectos de agua, construcción de viviendas y electrificación. Incorporación de partida presupuestaria para proyectos de desarrollo.
10	Cinco Pinos	Niñez y adolescencia, productores, PYMES y CPC.	Demandan se realicen consultas abiertas con todos los sectores para la elaboración del presupuesto y la incorporación de sus demandas.
11	Jinotega	Mujeres	Incorporación de proyectos de lactancia materna. Aunque en el PIA 2009 está incorporado el proyecto, no tiene monto estimado ni fuente de financiamiento.
12	San Rafael del Norte	Niñez, mujeres	Incorporación de sus demandas al presupuesto.
13	Ocotul	Población rural	El sector rural demanda se realicen consultas y sean incorporadas sus propuestas al presupuesto dado que todos los proyectos están dirigidos hacia el área urbana.
14	La Trinidad	CPC	Ser incorporados a las consultas y al CDM.
15	Darío	Población rural	Mejoras en el transporte, agua, electrificación, construcción de letrinas y plan techo.
16	Matagalpa	CPC	Los miembros de los CPC exigen ser parte de las discusiones del presupuesto municipal.

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

Si bien es imposible incluir a toda la población en los presupuestos municipales, máxime en condiciones de carencias agudas y de ingresos escasos, la importancia de poner en evidencia los patrones de la exclusión es porque revelan las limitaciones de la participación ciudadana, así como de las políticas locales diseñadas por las administraciones municipales.

Sin pretender que sea exhaustiva su clasificación, de un rápido análisis de la tabla anterior se extraen los siguientes patrones de la exclusión en los municipios estudiados:

- **Socio geográfica:** Salta a la vista que la exclusión es hacia la población rural. Sus demandas son la creación de partidas específicas para reequilibrar la relación con la zona urbana y la aprobación de proyectos de ampliación de servicios, particularmente agua potable, caminos, letrinas y viviendas. Esta forma de exclusión será ampliada más adelante.

- **De género:** Sin duda que en este caso se trata de una exclusión hacia las mujeres. Las demandas que no han sido tomadas en cuenta se refieren a inversiones para atender necesidades inmediatas (salud materna), pero también figuran demandas de mayor profundidad para modificar las estructuras de las consultas y de los presupuestos. El siguiente capítulo abordará más este tema.
- **Generacional:** En esta categoría aparecen con claridad las demandas de los jóvenes para que los presupuestos modifiquen sus estructuras para incluir partidas específicas hacia la juventud y la niñez.
- **Étnica:** Esto ocurre en los municipios donde hay comunidades indígenas. Sus demandas se refieren a la asignación de un porcentaje del presupuesto para el desarrollo de estas comunidades, como en algunos municipios del departamento de Madriz.
- **Económica:** En esta categoría de exclusión entran los gremios y productores en general que demandan desde inversiones en caminos hasta medidas de promoción de la producción local.
- **Política:** Aunque por lo general es la forma de exclusión más denunciada o la más visible, no es la única. Aquí se encuentran tanto los CPC (sobre todo bajo gobiernos liberales) como otras organizaciones comunitarias que no son incorporadas en las consultas de los gobiernos del FSLN.

De manera que todas estas formas de exclusión, que ya en la realidad seguramente se entrecruzarán aumentando los grados de exclusión (el clásico ejemplo de mujeres indígenas en zonas rurales), representan retos importantes para los modelos participativos que se precien de democráticos y universales.

### **Equidad en la inversión por área geográfica**

Tratando de documentar un poco más las contradicciones urbanos-rurales que las consultas de los presupuestos no logran resolver, durante la presente investigación intentamos tomar una muestra de la estructura de la inversión pública según los criterios urbano y rural.

La muestra no ha sido mayor porque, una vez más, fue no fue posible obtener toda la información acerca de la gestión municipal, en vista de que no en todas las alcaldías estos informes están disponibles para la ciudadanía. Esto impidió medir con mayor rigor los niveles de equidad que existen en los municipios respecto al porcentaje de proyectos y recursos para ser invertidos en las áreas urbana y rural, así como los proyectos incorporados y montos destinados en las consultas a ser aprobados en el presupuesto 2009.

Por esta razón tan sólo logramos documentar la mitad de los municipios en estudio; en muchos casos a través de informes provisionales en vista de que los presupuestos aun no se habían aprobado. Sin embargo, los mismos dan una idea general acerca de la relación entre la inversión pública y el área de residencia urbano/rural.

Según refleja la tabla, en lo general las inversiones se distribuyen en tres modalidades: una inversión en zonas urbanas o rurales siguiendo la distribución de la población, una asignación equitativa (50-50) que no guarda relación con la distribución poblacional y una inversión que contradice la población mayoritaria.

**Tabla 11. Relación de inversión por zona de residencia.**

No.	Municipio	% de inversión destinada por área		Fuente de información	Población mayoritaria del municipio según censo 2005
		Rural	Urbana		
1	Masaya	34%	66%	PIA 2008 -2009	Urbana
2	Granada	21%	79%	PIA 2008 -2009	Urbana
3	Malpaisillo	88%	12%	Proyecto de presupuesto 2009	Rural
4	San Juan de Cinco Pinos	50%	50%	PIA 2008 -2009	Rural
5	La Trinidad	50%	50%	PIA 2008 -2009	Urbana
6	Juigalpa	50%	50%	PIA 2008 -2009	Urbana
7	Boaco	40%	60%	PIA 2008 -2009	Rural
8	Camoapa	60%	40%	PIA 2008 -2009	Rural
9	Comalapa	63.16%	36.84%	PIA 2008 -2009	Rural
10	Somoto	60%	40%	PIA 2008 -2009	Urbana

El primero podría pensarse que obedece a criterios objetivos poblacionales sin buscar más argumentos; en el segundo podría tratarse de un reflejo de políticas de equidad que no se guían únicamente por factores poblacionales; y el tercero una apuesta deliberada por un segmento de población en el que tal vez medien otros factores de asignación o intereses de diversa índole.

Al igual que en otras partes de este estudio, la forma de asignar las inversiones aparentemente no tiene que ver con qué partido gobierna. No obstante, si hay que atenerse a la afirmación generalizada de que el FSLN es más fuerte en las áreas urbanas y el PLC en las rurales, esto tal vez explicaría los patrones de Somoto y Camoapa, donde las inversiones se distribuyen siguiendo la clientela política en vez de la distribución socio-geográfica.

## Uso de las transferencias fiscales

A lo largo de nuestro estudio logramos conocer que una buena parte de los gobiernos municipales no da a conocer a la población los montos de las transferencias fiscales ni el uso que tendrán, en abierta contradicción con el artículo 3, numeral cinco, de la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios, que establece que uno de los objetivos de la misma es “contribuir a la transparencia en la gestión local incentivando la participación ciudadana y la auditoría social en el presupuesto municipal”. Algunos gobiernos municipales como Granada y Rivas no especifican en qué proyectos se invertirán estas transferencias, ni los montos que asignarán a sectores sociales o rubros del presupuesto municipal. Es decir, que las transferencias municipales se manejan a discrecionalidad por parte de las autoridades al momento de asignar u orientar los fondos en los proyectos que se ejecutan.

En municipios como Darió y Comalapa las transferencias no están incluidas en el presupuesto de ingresos municipales, y por lo tanto el uso de las mismas es desconocido. Municipios como Estelí, Ocotal, Camoapa y Juigalpa destinan el 100% de las transferencias para proyectos sociales, para complementar el financiamiento de fondos propios y de otras fuentes de que disponen.

## Acceso a la información pública

Como ya vimos en las inversiones por zonas geográficas, una de las dificultades presentadas al momento de recopilar la información documental fue el hermetismo con que los funcionarios de las alcaldías manejaban la información pública: informes trimestrales de gestión de los alcaldes, PIMM, PIA, presupuestos y detalles de ingresos y egresos municipales de años anteriores. Esto se dio a pesar de que el personal de campo poseía cartas de presentación con los objetivos del estudio, y de que hubiesen solicitado de manera formal la documentación requerida. En la mayoría de los casos siempre se estrellaron contra las excusas de los funcionarios: *“Yo sé que es información pública, pero igual vos tenés tu derecho a pedir esa información yo tengo derecho a negártela” (funcionario municipal Matagalpa).*

Entre las principales razones que expresaron para negarse a facilitar la información estuvo el que los documentos solicitados eran de uso interno de la alcaldía, y que tenían temor de lo que se podría hacer con la información; por ejemplo, una auditoría social que les traería problemas.

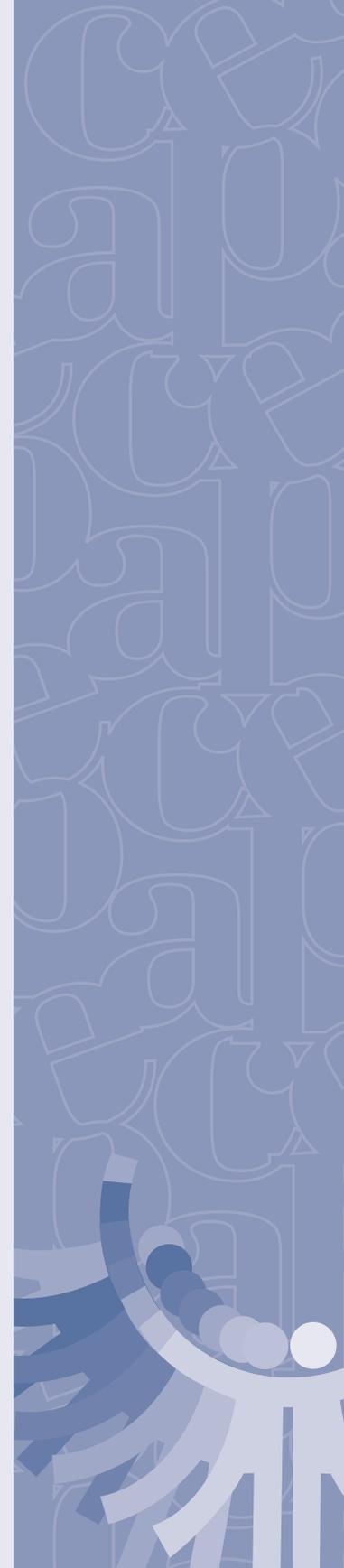
Esta situación de hermetismo y control también se manifestó al momento de realizar las entrevistas a los funcionarios públicos. En muchos casos las autoridades, independientemente de su color político y de la autonomía para el ejercicio de sus funciones, manifestaron no estar autorizados para brindar información.

En algunos municipios gobernados por el FSLN se logró obtener entrevistas de alcaldes, vice alcaldes y secretarios del Concejo Municipal, a condición de que fuese bajo la supervisión del delegado municipal del GPC, quien abiertamente manifestaba su inconformidad por algunas preguntas o daba el visto bueno para responder otras.

Las investigadoras de campo antes de tener acceso a la autoridad municipal debieron ser entrevistadas por el delegado del GPC. Los ejemplos más claros los encontramos en Granada y Nandaime.

Como se ha podido ver a lo largo de este capítulo los espacios establecidos por la Ley 475 fueron los más utilizados por las autoridades para consultar los presupuestos municipales, por su carácter más abierto a toda la población. Sin embargo, en lo que a la efectividad se refiere, la modalidad de los CPC ha ido ganado terreno y se encuentra casi al mismo nivel que los CDM. Quizás a ello se deba que la población piense que hay iguales o más facilidades para participar que hace un año.

Sin embargo, esta ampliación de las opciones de consulta no ha resuelto los problemas de exclusión de algunos sectores de la población, sino más bien está siendo tomada como excusa para no consultar a quienes no se incorporen a una de las modalidades a medida que la polarización política gana terreno en los municipios.





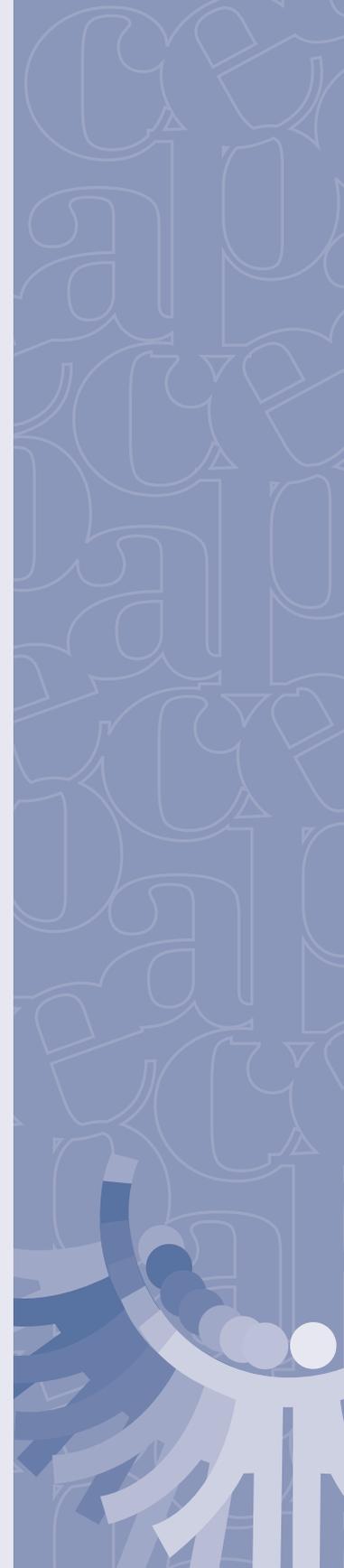
## V. Oportunidades para integrar las demandas desde una perspectiva de género

En esta segunda investigación incorporamos elementos que nos dieran pistas para conocer las oportunidades que cada uno brinda tanto a mujeres como a hombres, el tipo de oportunidades y su grado de institucionalización; qué modelos favorece más el liderazgo autónomo de las mujeres; y en qué medida los presupuestos recogen de manera diferenciada las necesidades de las mujeres y hombres.

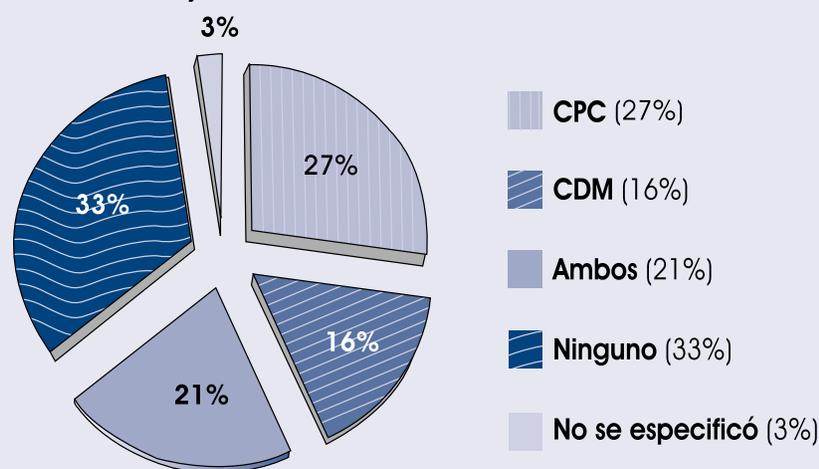
### **Oportunidades para la participación de las mujeres**

En lo que a las oportunidades se refiere, las respuestas de las personas entrevistadas pueden ser agrupadas en tres tipos de patrones:

- A) Ambos modelos brindan oportunidades. En esta posición se encuentran quienes afirman que tanto en los CDM como en los CPC se han creado mecanismos para facilitar la participación de las mujeres. Los primeros por influencia de los proyectos y de los organismos sociales que han promovido la incorporación de las mujeres en las decisiones públicas. Los segundos por la orientación emanada del gobierno central y del FSLN de dar cabida a las mujeres de forma paritaria que los hombres.
- B) Los CPC o los CDM dan más oportunidades. En este grupo se ubican, por supuesto, los miembros o simpatizantes de cada modalidad amparándose -y magnificando- en las experiencias que cada uno ha desarrollado. Estas son las posiciones mayoritarias.
- C) Ninguno da oportunidades. Quienes así opinan, destacan que ni la forma ni el contenido de las consultas son una verdadera oportunidad para la participación de las mujeres, menos aún para el abordaje diferenciado de las necesidades de hombres y mujeres. Subrayan que en ambas modalidades la participación de las mujeres es más “presencial” que real porque ambos diseños son “masculinos”.



**Gráfica No. 8. Modelo que brinda más oportunidad para la participación de las mujeres.**



Fuente: Encuestas a actores locales.

En términos estadísticos, estos patrones de respuestas se representan en el gráfico No. 8 que revela que el 33.0% de los entrevistados expresó que ninguno de los modelos brinda oportunidades para la participación de las mujeres; el 27.0% manifestó que los CPC por integrar a mujeres en cantidad igual que a hombres; el 21.0% identificó a ambos modelos; y tan sólo el 16 % mencionó a los CDM.

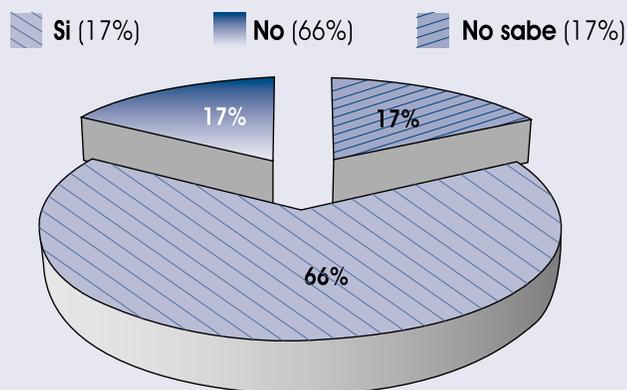
### **Tipos de oportunidades**

Las oportunidades que ofrecen ambos modelos (una combinación de los incisos A y B anteriores) van desde las altamente formalizadas hasta las menos formales, dependiendo del grado de legitimación otorgado por las autoridades.

**Consultas exclusivas con mujeres.** Este tipo de oportunidades empieza a ser una práctica en vías de generalización. En este estudio identificamos que son puestas en práctica en Matagalpa, La Trinidad, Estelí, Juigalpa, Comalapa, Ciudad Sandino (combinada con un foro sobre violencia en contra de las mujeres), Camoapa y Malpaisillo. Como se ve, aunque hay un predominio de alcaldías gobernadas por el FSLN también ocurren en alcaldías regidas por el PLC.

Pero no en todos los municipios son prácticas institucionalizadas, en el sentido de que no todos los años se realizan sino más bien dependen de la voluntad de los Concejos Municipales o de las presiones que ejerzan los grupos de mujeres.

### Gráfica No. 9. Se realizaron consultas al presupuesto con mujeres en sus municipios.



Fuente: Encuestas a actores locales.

Al preguntar a los liderazgos si se habían realizado consultas del presupuesto con mujeres, un 66.0% expresó que no se realizaron, un 17.0% manifestó que sí, y otro 17.0% confesó desconocer si se habían realizado consultas con mujeres.

**Mesas de los CDM y comisiones de los CPC.** Ambas se forman en el interior de los espacios participativos en los que se espera ocurran las consultas o las deliberaciones con las autoridades. Es decir que responden más a las iniciativas de las sociedades civiles allí representadas. Sin embargo se diferencian entre sí por el origen de su constitución. Mientras que en los CDM parece clara su vinculación con los grupos de mujeres o con organizaciones que tradicionalmente han promovido el *empoderamiento* de las mujeres; en los CPC aparece relacionada con las orientaciones emanadas desde el partido y del gobierno central. Esto hace que ambas oportunidades todavía tengan poca formalización y escasa generalización.

En municipios como Jinotega, Macuelizo, San Rafael del Norte, Boaco, Rivas, Ciudad Sandino, Villa el Carmen y León existen mesas de género dentro del CDM a través de las cuales se realizan cabildos sectoriales para consultar el presupuesto municipal. Esto lleva a que una de sus dirigentes opine que: *"El modelo que ofrece más oportunidades a la participación de las mujeres es el CDM, pues ha dado apertura al trabajo con enfoque de género, hemos logrado que las decisiones finales de los presupuestos municipales tengan la sensibilidad de recoger las demandas específicas de las mujeres"*.

En Malpaisillo y Masaya, organizaciones locales de mujeres apoyan a grupos organizados de las comunidades rurales y urbanas para que se integren en las

diferentes mesas del CDM, con el propósito de incorporar la perspectiva de género en diferentes instrumentos de gestión municipal.

**Cuotas de participación.** Esto sólo ocurre con los CPC, cuyas juntas directivas deben estar integradas de forma paritaria por hombres y mujeres, según la normativa de creación de los CPC (Decreto Ejecutivo 112-2007).

Esta condición genera la percepción entre los miembros de los CPC de que *"nuestro modelo es el más feminista actualmente. Nuestra estructura política partidaria e ideológica nos lleva a la equidad de género, solamente con el hecho que el 50 % de mujeres estén incluidas en cargos de dirección y juntas directivas. En este modelo, hay mucha participación de la mujer y es donde son más beneficiadas con el bono productivo y usura cero. Hay prioridad para la mujer"*.

Sin embargo, para quienes no son parte de los CPC este enfoque no contribuye aún a la incorporación de las demandas de las mujeres en los presupuestos en tanto que el *"CPC es un modelo menos amplio y sus decisiones están basadas en la agenda política del partido (FSLN) limitando las reivindicaciones de las mujeres y restándole autonomía para el ejercicio de sus derechos"*

**Sub-comisiones de los Concejos Municipales.** Por lo general se forman como respuesta a demandas de la ciudadanía para abrir el gobierno a las necesidades (y a proyectos) de mujeres. Aunque tienen un mayor grado de formalización que las anteriores oportunidades, no tienen el carácter permanente que el interés por la agenda de las mujeres exige. Menos aún en municipios pequeños (de cinco concejales) o pobres.

**Oficinas de la mujer.** Por estar colocadas dentro de las oficinas de las alcaldías tienen mayor grado de institucionalidad pero ello no les garantizan recursos ni peso dentro de la administración. Funcionan como ventanillas para acoger demandas o propuestas de proyectos para mujeres.

### **Oportunidades altamente formalizadas**

**Ordenanzas de políticas municipales de género.** Como su nombre lo indica, son leyes locales que formalizan un conjunto de disposiciones para incorporar los intereses de las mujeres tanto en los presupuestos como en los planes de desarrollo municipales. Las encontramos en Matagalpa, Nindirí, Estelí (en proceso de elaboración) y León. Todos gobernados por el FSLN.

**Partidas presupuestarias para proyectos o para organizaciones de mujeres.** Estas partidas son asignadas como un porcentaje fijo o como cantidades variables en números absolutos.

Sin embargo, según las entrevistas el reto para la definición de los PIMM, PIA y de presupuestos municipales, sigue siendo la asignación de partidas presupuestarias que contemplen acciones diferenciadas para hombres y mujeres, debido a que actualmente *"(aunque) existe una buena participación de las mujeres, todavía no logran asumir demandas para sus problemas como sector sino que anteponen los problemas de la comunidad"*. Lo que revela dos tipos de complejidades desde la perspectiva de género: los déficits en el trabajo de las organizaciones que promueven la autoconsciencia de las mujeres y el predominio de la gestión comunitaria sobre sus otros roles para mejorar sus condiciones de vida.

**Proyectos para mujeres.** En esta categoría entran los proyectos surgidos de las oportunidades que venimos de enumerar. Recurriendo a la clasificación de necesidades prácticas y estratégicas, presentan una concentración importante en proyectos dirigidos a responder a demandas urgentes de los ámbitos reproductivos, productivos y comunitarios. Aquí se agrupan los programas del gobierno central intermediados por los CPC y una buena parte de los proyectos discutidos en los CDM.

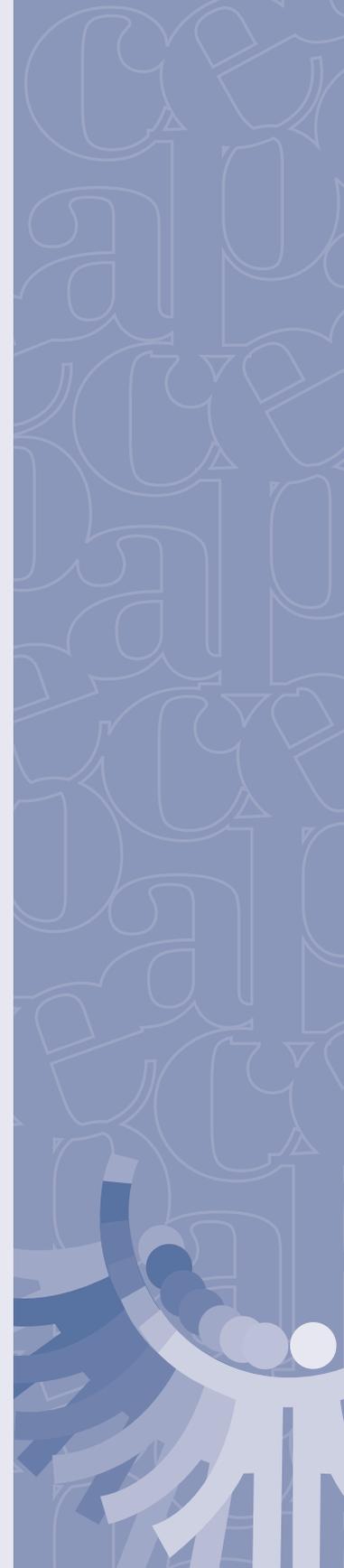
Esto no quiere decir que de estas oportunidades no emerjan proyectos que apunten a necesidades estratégicas, especialmente en el ámbito de la educación y del fortalecimiento de las mujeres como agentes económicos. Sin embargo, son la minoría tanto en los planes como en los presupuestos municipales.

### **Aporte de los modelos participativos a la construcción de liderazgos autónomos de mujeres.**

En este acápite, por liderazgos autónomos de mujeres entenderemos el margen que encuentran las mujeres en los modelos participativos para la autorrepresentación de sus intereses, para definir sus propias agendas sin intervenciones externas que les impongan otras prioridades, y para elegir sus liderazgos.

De las entrevistas se puede deducir que hay una percepción nebulosa acerca de la relación entre presencia, participación e inclusión de las mujeres. Una buena parte de las personas entrevistadas apuestan por la hipótesis de que si hay mayor presencia de mujeres en ambas modalidades participativas, ello asegura una mayor participación y por tanto mayores márgenes para incluir sus demandas en los presupuestos desde posiciones autónomas.

Esta percepción parece obviar que la autonomía no es equivalente a la suma numérica de mujeres en los espacios participativos, visto que la tradicional



presencia masiva de las mujeres en el ámbito comunitario no ha implicado mayores márgenes para incorporar las demandas específicas de las mujeres, ni ha conseguido modificar las estructuras de los presupuestos municipales.

Desde esta perspectiva los CDM aventajan ligeramente a los CPC en la medida que se percibe a los liderazgos de estos últimos en excesiva dependencia respecto al FSLN y al gobierno central. De modo que la incorporación deliberada de mujeres en al menos el 50% de los cargos directivos de los CPC, en vez de ser vista como una garantía de la autonomía de sus liderazgos, más bien es considerada una prueba de sometimiento ante el partido.

Pero como se ha visto en este capítulo, tampoco los CDM son ninguna garantía del desempeño autónomo de liderazgos de mujeres. Antes de la implantación de los CPC ya había exclusiones y subordinación de las necesidades de las mujeres a otros problemas comunitarios.

### **Elaboración de los presupuestos municipales desde la perspectiva de las relaciones de género**

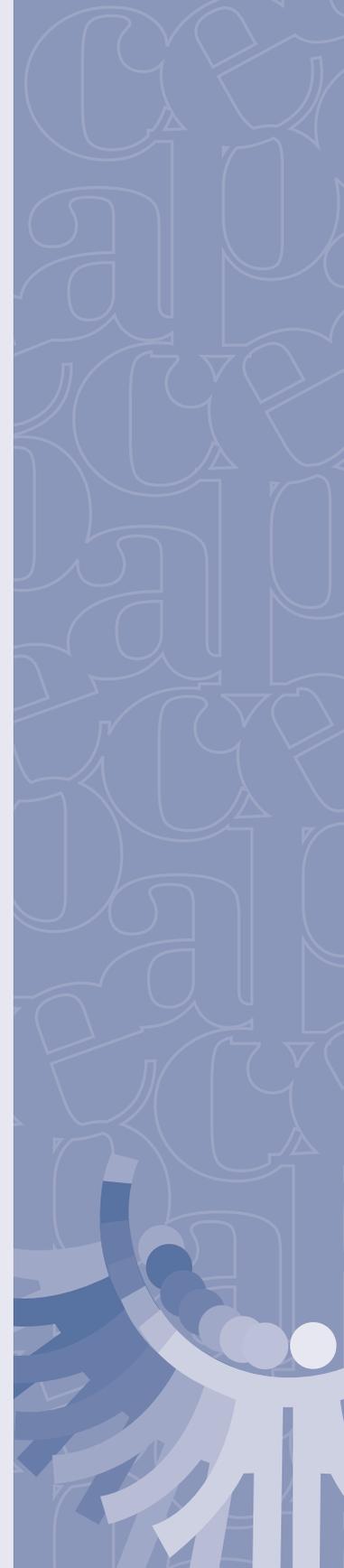
Mediante la revisión de los Planes de Inversión Multianual y Anual, y de los Presupuestos Municipales para el 2009 –de los municipios donde fue posible acceder a esta documentación- identificamos que en la mayoría de los casos no existen líneas de inversión que incorporen de manera clara las demandas diferenciadas por género. En este sentido los pocos avances se reflejan, como fue mencionado, en la existencia de proyectos orientados a las mujeres, montos para actividades de celebración alusivas a las mujeres y al día las madres, y la asignación de un presupuesto para el funcionamiento de la comisión de género.

Aunque algunos de estos proyectos podrían ser insertados dentro de una perspectiva para reducir las brechas entre hombres y mujeres, difícilmente se puede afirmar que contribuyan a la transformación de las relaciones de género, máxime cuando muchos de estos proyectos no cuestionan los roles de hombres y mujeres, ni las relaciones de poder que subyacen.

Basado en esto último, resumimos que todos estos factores que acabamos de presentar están fuertemente condicionados por los niveles de apertura política de las autoridades, vista su intervención decisiva en la incorporación efectiva de las propuestas presentadas en las consultas y por ende en la reproducción de las desigualdades de género en el ámbito municipal, así como en el rol que juegan los modelos para la promoción de un liderazgo autónomo de las mujeres. Las distintos tipos de oportunidades que se han ido abriendo en los procesos de consultas de los presupuesto municipales no son más que eso: oportunidades,

ventanas que abren pero que no resuelven la condición de excluidas de las mujeres, como fue ilustrado en la tabla No. 10 sobre los sectores excluidos de los presupuestos municipales.

Aunque la mayor parte de los liderazgos y las autoridades municipales vean la incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisión, como el cumplimiento máximo de sus derechos, ambos modelos participativos prestan poca atención a la ausencia de políticas claras para favorecer la democratización de las relaciones entre hombres y mujeres, particularmente al momento de definir los planes y proyectos que es donde se debe responder a las necesidades y a las particularidades según los roles genéricos.





## VI. Influencia de la campaña electoral en las consultas de los presupuestos municipales

El 2008 tuvo la particularidad de hacer coincidir la campaña electoral –y las elecciones mismas- con la consulta de los presupuestos municipales. Por ello era imperativo incorporar en este estudio un capítulo acerca de la influencia de las elecciones en el proceso de consultas del presupuesto municipal.

En particular nos interesó indagar el papel de las alcaldías frente a las candidaturas, el comportamiento de los modelos participativos en la campaña, así como el uso que las candidaturas hicieron de las consultas y las posibles limitaciones a la ciudadanía en las consultas por motivos electorales.

En lo general, el 57.1% de los encuestados opinó que no hubo influencia de la campaña electoral en las consultas de los presupuestos municipales. En cambio, para casi el 30.0% sí la hubo. Desglosado por tipos de actores, los miembros de los CDM son quienes mayor influencia advierten (35.6%) y los CPC quienes más la niegan (59.6%). Como veremos con amplitud más adelante, la campaña electoral influyó mayormente en el aprovechamiento de las consultas para hacer proselitismo a favor de las candidaturas afines al partido del gobierno municipal (52.4%).

### **Papel de las alcaldías ante las candidaturas**

En este aspecto se trataba de valorar el grado de “imparcialidad” electoral que los gobiernos municipales tendrían ante la oportunidad que representaban las consultas del presupuesto. El 62.4% de los encuestados afirmó que las autoridades no aprovecharon las consultas para hacer campaña y apenas el 15.0% dijo que sí; pero más del 22.0% dijo no saberlo. Revisando por tipo de actores, los CPC son quienes más rechazan (70.2%) que haya habido algún tipo de manipulación por parte de las autoridades municipales.

Como se ve en el cuadro siguiente, si se cruza la modalidad participativa entrevistada con el signo político del gobierno, se nota una clara concentración en las opiniones de los CPC y mayor dispersión en las de los CDM/CDC.

## Proselitismo de alcaldías en las consultas a favor de sus candidatos.

	CPC	CDM/CDC
Gobiernos sandinistas	No hubo	En la mayoría de casos sí hubo
Gobiernos liberales	Sí hubo	En algunos casos aprovecharon las consultas para hacer campaña a favor de sus candidatos.

Los CPC bajo gobiernos sandinistas dirán que no hubo manipulación de las consultas con fines electorales, pero bajo gobiernos liberales se pondrán en el polo opuesto. En cambio, cuando se trata de los CDM, CDC o de una ONG, las opiniones se distribuyen de forma más irregular, según el protagonismo que los gobiernos municipales hayan dado a estos mecanismos. Bajo esta condición, los CDM son más críticos con ambos tipos de gobiernos, así como las ONG.

Lo anterior podría llevar a la hipótesis de que a mayor grado adhesión partidista de los modelos participativos, menor imparcialidad para valorar el desempeño de los gobiernos municipales en las consultas del presupuesto en tiempos de elecciones. Sin embargo no ocurre así porque las respuestas acerca del comportamiento de las alcaldías no repite el patrón de la selección de las alcaldías en estudio, 60.0% FSLN- 40.0% otros partidos. Si esto ocurriese se tendría una alta polarización atizada por las elecciones, en la que los CPC se decantarían a favor de las alcaldías sandinistas y los CDM harían igual con las liberales.

No obstante, el hecho de que entre las respuestas no negativas (el 36,9%) haya un 22,3% que declara no saber si las alcaldías hicieron o no proselitismo durante las consultas, podría estar reflejando que todavía hay segmentos de la población que se resisten a los enfoques blanco y negro, y que prefieren tomar distancia de las posiciones polarizadas, como se verá en la siguiente sección.

### Comportamiento de los modelos participativos

En este apartado interesaba valorar en qué medida los modelos participativos se involucraron en las campañas electorales. Las respuestas a las encuestas reflejadas en la tabla No. 12 presentan patrones de una amplia diversidad que conviene analizar con detenimiento por modalidades participativas.

- a) Comité de Desarrollo de Comarca. Los miembros de esta modalidad comunitaria tuvieron dos tipos de comportamientos mayoritarios que los libraron de comprometerse con algunos de los partidos en competencia: dejaron que cada uno apoyara el candidato de su preferencia y como organización no endosaron ninguna de las candidaturas.
- b) Comités de Desarrollo Municipal. El comportamiento de no apoyar a ningún candidato aparece como el más claro de todos los que tuvieron, aunque también dejaron el margen para que cada quien votase por el candidato de su preferencia.

**Tabla 12. Papel jugado por CDC, CDM y CPC en la campaña electoral.**

	CDC	CDM	CPC	AP
	%	%	%	%
Apoyando a candidatos de preferencia	26.3	19.7	25.6	26.1
Apoyo al FSLN	5.3	3.4	52.5	5.4
Apoyo al PLC	6.1	2.6		
No apoyaron a ningún candidato	36.8	52.1	8.3	37.0
Promoviendo el voto ciudadano	7.0	7.7	8.7	
No especifica / No respondió	2.6		2.1	
No existe	11.4			18.5
No sabe	4.4	14.5	2.9	3.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuestas a actores locales.

- c) Los Consejos de Poder Ciudadano. A diferencia de las otras modalidades es evidente su opción a favor de la campaña del FSLN, aunque también revelan la liberación de las opciones individuales para apoyar otras candidaturas.
- d) Las Asociaciones de Pobladores. Por su propia naturaleza de organizaciones amplias, distribuyeron mejor su desempeño entre la abstención del apoyo a candidaturas como organización y la liberación a sus miembros para votar por las opciones de sus preferencias.

leyendo estos resultados en conjunto, tenemos que de las cuatro modalidades participativas examinadas, aquellas asentadas en la Ley de Participación Ciudadana (CDM y AP) o insertadas en el sistema de planificación municipal (CDC), evitaron dar un endoso institucional a los partidos en campaña, pero que no impidió que sus integrantes a título individual lo hicieran. En cambio, la modalidad CPC tuvo una implicación orgánica más clara en la campaña del FSLN.

Un dato que llama la atención -y que no es poco relevante- es el bajo involucramiento de cualquiera de los mecanismos participativos en campañas cívicas de promoción del voto. Ello tal vez se deba a una medida cautelar para no verse mezclados en roles que desnaturalicen su carácter pluralista y apartidista (Arto 52, Ley 475), o para no contravenir las estrategias de sus partidos matrices, como aparentemente ocurrió con los CPC, según se deduce de las entrevistas a sus propios dirigentes.

Las entrevistas realizadas a líderes comunitarios de ambos modelos participativos, a autoridades y a ONG, confirman la división de dos grandes bloques que venimos de definir: los que no se involucraron en la campaña electoral para salvar el apartidismo de la instancia y aquellos que se comprometieron a fondo. Para verlo más claro nos valdremos de nuevo del cruce entre el signo político del partido gobernante y del tipo de actor entrevistado.

**Tabla 13. Papel de modelos participativos y signo político de gobiernos municipales.**

Municipio / Partido de gobierno	Tipo de actor entrevistado	Valoraciones
Macuelizo/PLC	Directivo CDM	La alcaldía sí aprovechó el proceso de consulta de los presupuestos para hacer campaña a favor de los candidatos de su partido.  En cuanto al papel de los modelos de participación ciudadana: CDM: no apoyó; CDC: No sabe; CPC: se involucraron bastante.
Macuelizo/PLC	ONG	CDM: no tuvo tanta participación, pero algunos hicieron campaña. Juntas comarcales: algunos hicieron campaña. CPC: estuvieron en función de la campaña
Ocotul/FSLN	Autoridad	(Ni) Las AP, ni el CDM han jugado ningún papel en las campañas electorales; no así los CPC quienes funcionan como fiscales capacitados.
Ocotul/FSLN	Mov. Comunal (MC)	- AP: no tuvieron ningún papel beligerante - CDM: no tuvo ningún papel - CPC y MC: asumen y juegan un papel determinante en campaña, trabajaron casa a casa para dar a conocer los planes de gobierno y vender la imagen del candidato.
Ocotul/FSLN	Mov. Comunal (MC)	- AP: no tuvieron ningún papel beligerante - CDM: no tuvo ningún papel - CPC y MC: asumen y juegan un papel determinante en campaña, trabajaron casa a casa para dar a conocer los planes de gobierno y vender la imagen del candidato.
		Es "lógico" que el Estado haya influido en la campaña electoral, pues la idea era "no perder la alcaldía". El futuro trabajo del alcalde entrante es "inminentemente con los CPC, pues así lo dijo en la campaña, y como el CPC no es excluyente, ahí caben todas las ideologías".

Municipio / Partido de gobierno	Tipo de actor entrevistado	Valoraciones
Granada/FSLN	CDM	Sólo los CPC tuvieron un papel como grupo: llamar al voto y respaldar la campaña del FSLN
Darío/PLC	ONG	Los modelos participativos como tal, no han jugado ningún papel en las campañas electorales. Los CDM no, las personas a título individual si hacen campaña política.
Rivas/PLC	CPC	Los GPC participaron apoyando a los candidatos del Frente, y en el caso de los liberales los apoyaron los "líderes comunitarios" (CDC). Los GPC acompañaban a los candidatos a las visitas o convocaban a las reuniones.
Jinotepe/FSLN	Equipo Técnico de la Alcaldía	El CPC jugó un papel importante en la campaña electoral de su municipio, ya que como decíamos anteriormente antes de ser un modelo de participación e incidencia local, es una estructura partidaria con una agenda definida
Estelí/FSLN	Concejo Municipal	<p>Los CPC apoyaban y trabajando abiertamente con sus candidatos (...) el CDM se situó al margen, no opinaba ni apoyaba tal vez por su composición no se comprometieron mucho con ningún candidato además en Estelí no lo podían hacer.</p> <p>De todas las formas y mecanismos de participación solamente el CPC realizó campaña abiertamente por los candidatos del FSLN pero más en las expresiones de barrios y comunidades.</p>

Aunque esta no sea una muestra exhaustiva de las entrevistas de todos los municipios, los patrones que arrojaban las encuestas parecen confirmarse. Es decir:

- Todos los entrevistados, reconocen que los CPC tuvieron un claro desempeño en la campaña electoral del FSLN en distintos roles: como fiscales, como acompañantes de los candidatos en los barrios y en el proselitismo directo con la población. Esto no varió en ninguno de los municipios, ya fuesen gobernados por el FSLN que por PLC.
- En el sentido opuesto, es unánime el reconocimiento que se hace del cuidado que tuvieron los CDM para no matricularse a favor de nadie, en congruencia con su naturaleza establecida en las distintas leyes, como espacios no partidistas de interlocución gobierno-ciudadanía. Asimismo, se nota mayor criticidad hacia la conducta de los gobiernos municipales y al papel de los CPC.
- También se extrae que algunos CDC, en el nivel comunitario comprometieron su imparcialidad haciendo campaña a favor del PLC bajo la influencia de los alcaldes auxiliares, que en los municipios gobernados por el PLC son seleccionados con criterios partidistas.

## **Limitaciones de las consultas causadas por las elecciones**

Aunque entre las hipótesis de trabajo iniciales estaba la de las exclusiones y las consultas sesgadas por razones electorales, encontramos que el 58.2% de los encuestados opina que no las hubo y que el 26.1% respondió afirmativamente.

Entre quienes más resintieron estas limitaciones están los organizados en Asociaciones Sectoriales (39.3%) y en los CDM (31.5%). Los que más opinan que no las hubo son los CPC (70.2%). Pero en general se puede afirmar que hubo pocas limitaciones de las consultas por la campaña electoral. Entre las limitaciones más señaladas están la presentación de los planes de gobierno de los candidatos durante las consultas, convocatorias restringidas y la cancelación de las consultas.

De las entrevistas se deduce que en una buena parte de los municipios cambiaron el calendario de las consultas, adelantándolas o retrasándolas después de las elecciones, para que no coincidieran con las elecciones, como fueron los casos de Juigalpa, Camoapa, Ciudad Sandino y Villa El Carmen, entre otros.

La anticipación fue posible debido a que, como ya se señaló en el capítulo V, en el 2008 también se hicieron las consultas del Plan de Inversiones Municipales Multianuales (PIMM), que por lo general se hacen fuera de los plazos estipulados para las consultas de los presupuestos anuales.

## VII. Conclusiones generales

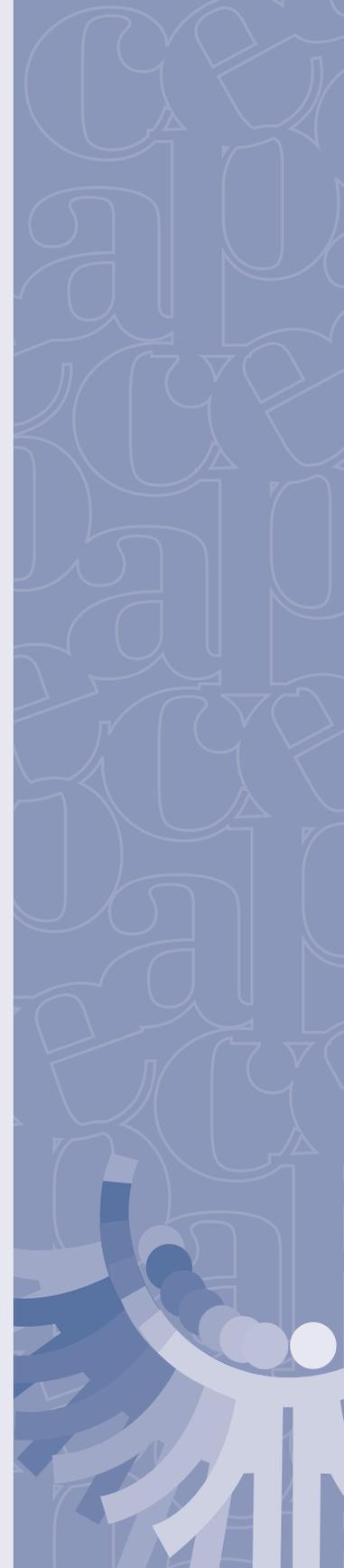
Los resultados de esta segunda investigación permiten asegurar que la dualidad entre modelos participativos se mantuvo a lo largo del 2008. Es más, en muchas ocasiones encontradas incluso se puede hablar no de dos sino hasta de tres modalidades participativas por la resistencia que siguen mostrando los Comités de Desarrollo de Comarca (CDC) frente a los intentos de cooptación de los partidos de los gobiernos municipales, ya sea a través de los alcaldes auxiliares o de los CPC.

Para satisfacción de unos y disgusto de otros, los CDM han continuado arraigándose en las prácticas participativas de los municipios a pesar de los intentos por ignorarlos de las autoridades del gobierno central, o de subvalorarlos por parte de algunas autoridades municipales. Los CDM siguen siendo el referente de mayor legitimidad política de los modelos participativos por la mejor acogida a la pluralidad de los intereses de un municipio. Sin embargo, siguen teniendo las mismas debilidades que tienden a empeorar si la inversión pública ya no se discute en sus reuniones, ni sus mesas dejan de tener alguna capacidad operativa frente a las políticas locales.

Ello ocurrirá si -como parece ser la tendencia- los delegados de los ministerios salen de las mesas sectoriales y las alcaldías les siguen asignando un papel utilitario para validar sus decisiones.

Por su parte -también para satisfacción de unos y disgusto de otros-, los CPC continuaron consolidándose en 2008 y ocupando todo el espacio posible al amparo de los gobiernos locales afines, de los programas del gobierno central y del partido de gobierno. Sin embargo, semejante inversión de apoyos no ha tenido resultados equivalentes. A juzgar por los hallazgos de este estudio y de otros que han medido con mayor precisión el grado de adhesión de la ciudadanía, los CPC no han seguido creciendo en número. Los dirigentes entrevistados, en especial en municipios de poca tradición sandinista como los de la región central, revelaron que hay un estancamiento respecto al desarrollo esperado.

Paradójicamente, ambos modelos comparten la misma discapacidad: su falta de autonomía. Si a los CDM los frena su excesiva dependencia de las autoridades municipales; a los CPC los estanca su sometimiento al FSLN y a los delegados del Poder Ciudadano, que a su vez son los secretarios políticos del FSLN, como ha quedado demostrado en otros estudios citados en este trabajo.



De modo que la pobre incidencia de uno y el poco margen de acción del otro, dañan sus respectivas legitimidades: a los CDM por su falta de efectividad para canalizar e intervenir en las respuestas a la demandas; a los CPC por su falta de representatividad y la prestación clientelista de las programas del gobierno central.

En lo que a las relaciones entre ambos se refiere, antes de que asumieran sus cargos las nuevas autoridades municipales el conflicto entre modelos era la excepción, incluso podía hablarse de convivencia “pacífica” y hasta de colaboración. En cambio ahora, según se deduce de las entrevistas a los dirigentes de los CPC, la orientación recibida es la sustitución de facto de una modalidad por otra. Cualquier colaboración sólo sería entendida en términos de sometimiento de los CDM, CDC y asociaciones de pobladores ante los CPC.

Las órdenes emanadas desde Managua de aprobar ordenanzas en los municipios donde gobierna el FSLN para imponer como modelo único a los CPC, no hacen más que empeorar el panorama para los CDM. Sin embargo, los primeros meses de ejercicios de las nuevas autoridades hacen ver que tampoco ha sido una aplicación a rajatabla de estas normativas, pues hay alcaldes del FSLN que han preferido mantener abiertas ambas modalidades.

Por ello, en estas condiciones, y con un rechazo hacia ambos modelos, alentado desde las esferas nacionales de la política, no es de esperarse el predominio claro de un modelo sobre otro. A lo sumo, lo que podría ocurrir es que cada modelo prevalezca en el municipio donde gobierne el partido que lo respalde y con ello aumentar los sesgos partidistas de las oportunidades de participación ciudadana.

En cuanto al desempeño de los modelos frente las consultas de los presupuestos, ninguno ha logrado hacer menos vertical la decisión anual de mayor importancia para el municipio. Aunque resulta innegable que hay más facilidades para participar y que ello da más amplitud a las consultas, los condicionamientos políticos y financieros siguen frustrando el espíritu democratizador con el que nacieron los presupuestos participativos, en el sentido de dar más legitimidad a las respuestas públicas y hacer más efectivas las inversiones de las municipalidades.

No obstante, el predominio del sectarismo sobre la universalidad de las consultas, pondría peor las cosas para los presupuestos municipales del 2010, puesto que no habría lugar para que entraran ambos modelos y con ello se excluiría a los sectores de la población que no se sintiesen representados en los CDM o los CPC<sup>4</sup>.

---

4. Mientras se redactaba la presente investigación el Presidente de la República llamó a la consulta nacional de los presupuestos municipales, no sólo invadiendo las competencias de las alcaldías, sino además omitiendo, sobre todo, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y la Ley de Participación Ciudadana.

A propósito de exclusiones, las consultas del 2008 mostraron la generalización de las consultas con mujeres. Aunque no puede decirse que ello haya logrado modificar las estructuras de los presupuestos para diferenciar las inversiones según las necesidades de género, al menos empiezan a ser evidente en más municipios que bajo el manto de las demandas comunitarias, es importante desentrañar las demandas de las mujeres.

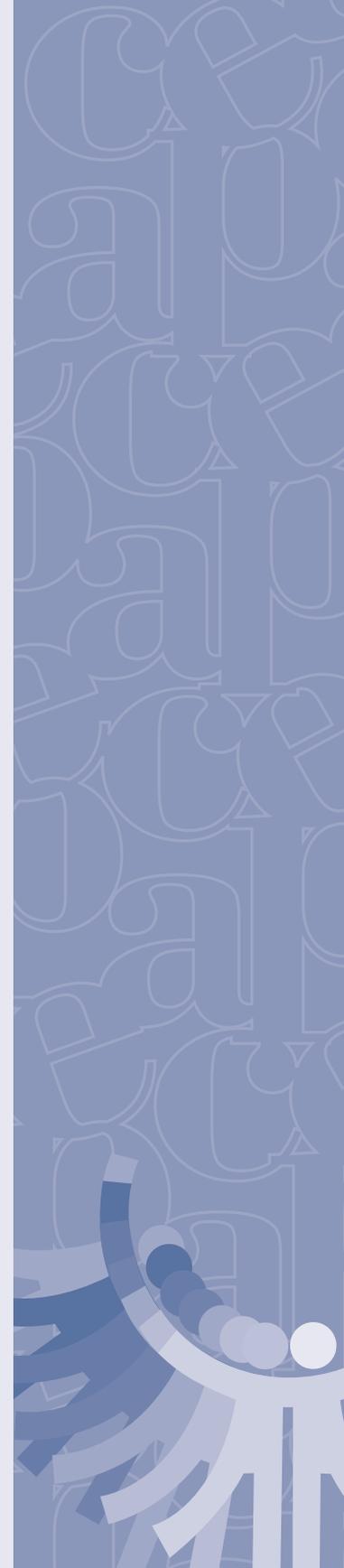
Todo lo anterior sin duda que se vio contaminado por el alto grado de politización que transfirieron las elecciones municipales a las consultas de los presupuestos del 2008. Cada partido imprimió un sesgo mayor a las consultas en los municipios donde gobernaba. Como consecuencia se advierte una escalada de la polarización política dentro de los mecanismos participativos. Ello hace que por lo general se tengan posiciones a favor o en contra de los gobiernos municipales. A esto mucho contribuye la decisión del FSLN de implantar a marcha forzada los CPC como vehículos únicos para relacionarse con las autoridades locales.

Las elecciones municipales, sus resultados cuestionados y la vocación centralista del gobierno nacional y de su partido, han colocado ante su mayor reto a los mecanismos participativos respaldados por un nutrido marco jurídico. Estas modalidades participativas (CDM, CDC, asociaciones de pobladores y sectoriales) fueron pensadas para trabajar en coordinación de unas con otras; no para sustituirse entre sí, ni para rivalizar. En este diseño estaba implícita la idea de que mediante la participación se expresan intereses, y que los intereses en la sociedad son diversos, plurales y competitivos. De modo que sería un contrasentido ofrecer oportunidades de participación que enjaularan en mecanismos únicos la pluralidad de los intereses sociales.

Ello no quiere decir que el diseño reconocido por la Ley de Participación Ciudadana fuese perfecto. Pero es innegable que en torno al mismo se han venido experimentado avances y que, según lo mostrado por este estudio, el balance entre buenas y malas prácticas es un positivo. No en balde sigue siendo el modelo de mayor legitimidad.

Pero nada de esto ha sido tomado en cuenta por quienes han lanzado el desafío de implantar otro modelo participativo. El cambio planteado por el modelo de los CPC es mayor, mucho más que un simple cambio de siglas.

Como hemos visto en las páginas anteriores, este modelo trae consigo pasar de la pluralidad de los cauces participativos al formato único como condición para relacionarse con las autoridades. Esto implicaría que la participación ciudadana, en su calidad de bien público universal, se viese restringida a un sector de la sociedad con ánimo de ganar clientela.



Con ello la participación ciudadana terminaría siendo privatizada en la medida que sólo estaría al servicio de unos pocos, y las oportunidades que de ella se derivan sólo serían aprovechadas por quienes estuviesen autorizados para acceder a la misma. De modo que se pasaría de la privatización de los mercados a la privatización del partido.

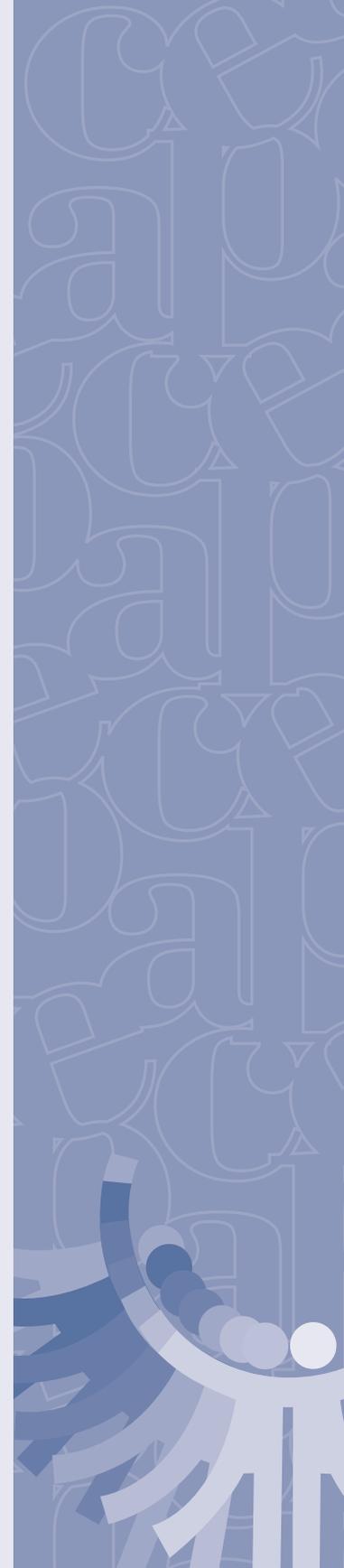
Este es el patrón que parece derivarse de la externalización de los programas del gobierno a manos de los CPC. Según este formato, el involucramiento de los CPC en la entrega final de los bienes y servicios públicos, no sólo les otorga el rango de para-administración pública, sino además les reserva la decisión final de a quién incluir en la prestación, sin normas que los rijan, ni organismos externos que los supervisen o ante quienes rindan cuentas. El resultado sería, una confusión de roles en la que la población sería a la vez administración y ciudadanía, burócrata y fiscalizadora.

De semejante simbiosis no puede salir beneficiado el régimen democrático, que si bien necesita de políticas y programas capaces de responder a las demandas sociales, también necesita de una ciudadanía crítica con capacidad de fiscalización sobre los actos de gobierno. La democracia requiere de una ciudadanía con capacidad de controlar a la política, con mayor razón en estados con una frágil institucionalidad y con una separación de poderes ficticia por efecto de los pactos políticos.

La democracia necesita de todos, pero sobre todo que cada parte cumpla su papel: los electos, los administradores y la ciudadanía. La gestión directa de la ciudadanía ante los gobernantes no puede ser excusa para amordazar la crítica ni para transar derechos ciudadanos a cambio de un plato de comida.

## VIII. Bibliografía citada

1. Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer, en "Política y gestión pública (Bresser Pereira L. C. y otros), Fondo de Cultura Económica/CLAD, Buenos Aires"
2. Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina. Teoría y práctica, CEPAL/ECALC, Santiago de Chile.
3. IPADE (2009). Elecciones municipales 2008/2009, Managua.
4. Navarro Yáñez, C. (2001). Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995), en "Ciudadanos y decisiones públicas (Font, J). Ariel Ciencia Política, Barcelona".
5. Prado, S. (2008). Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales. Entre los CDM y los CPC, CEAP, Managua.
6. Ramió, C. (1999). Teoría de la organización y de la administración pública, tecnos/Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
7. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2006). Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM, versión electrónica.
8. Stuart, R (2009). Consejos de Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua, CEAP, Managua.



### Metodología de trabajo

La presente investigación fue realizada utilizando una combinación de métodos cualitativos con cuantitativos.

El punto de partida fue la revisión de la documentación proporcionada por las alcaldías acerca de los presupuestos del 2008 y de las consultas correspondientes. Esta información ayudó a terminar las guías para las entrevistas con los informantes calificados en cada municipio.

La revisión documental de los presupuestos municipales también ayudó a conocer en qué medida se recogió lo propuesto por las comunidades en las consultas del 2007. En este punto importaba conocer qué porcentaje del presupuesto se destinó a la consulta de los presupuestos, considerando que tan sólo un pequeño porcentaje es lo que se consulta en vista de los condicionamientos por gastos corrientes y de proyectos de arrastre e inversiones municipales, entre otros.

Para las entrevistas se definió como universo a los líderes comunitarios de 28 municipios del país. Para esta investigación se tomó una muestra no probabilística, específicamente una muestra dirigida debido a que seleccionamos “sujetos tipo” referidos a líderes CPC y CDM. La “muestra dirigida” que llevamos a cabo se decidió con el objetivo de buscar la riqueza, profundidad y calidad de información.

Siguiendo este muestreo, nuestros sujetos de estudio fueron los y las líderes por cada uno de los municipios seleccionados usando para ello dos herramientas: las encuestas de opinión y la entrevistas semi abiertas.

Las encuestas se diseñaron y se aplicaron para obtener valoraciones cuantitativas de los modelos de gestión y participación ciudadana: CPC y CDM. Para este caso, se definió una muestra de 10 líderes por cada municipio, procurando un peso igual a hombres y mujeres (280 encuestas). Al final del proceso se aplicaron un total de 287 encuestas (7 más de lo planificado), 149 a hombres (51.9%) y 135 (47%) a mujeres. Hubo también una distribución de acuerdo al signo político, aplicando 112 (39%) en municipios administrados hasta el año 2008 por el PLC y 175 (61%) en municipios administrados por el FSLN en la misma fecha.

Las encuestas se diseñaron y se aplicaron para obtener valoraciones cuantitativas de los modelos de gestión y participación ciudadana: CPC y CDM. Para este caso, se definió una muestra de 10 líderes por cada municipio, procurando un peso igual a hombres y mujeres (280 encuestas). Al final del proceso se aplicaron un total de 287 encuestas (7 más de lo planificado), 149 a hombres (51.9%) y 135 (47%) a mujeres. Hubo también una distribución de acuerdo al signo político, aplicando 112 (39%) en municipios administrados hasta el año 2008 por el PLC y 175 (61%) en municipios administrados por el FSLN en la misma fecha. Según el tipo de organización en la que participan, el 15.3% lo hace en asociaciones de pobladores, 19.5% en asociaciones sectoriales, 25.4% en CDM y el 39.7% en CPC.

Las entrevistas fueron diseñadas para conocer los argumentos e indagar las relaciones entre los modelos participativos. En este sentido, se entrevistaron a 20 informantes por cada mecanismo contemplado en ambos modelos de participación ciudadana, a saber: CDM, CPC, Autoridad Municipal y se incluyó a ONG como actores locales para indagar su valoración y participación en dichos modelos. Al final se aplicaron 81 entrevistas (51 para hombres- 63%- y 30 para mujeres -37%-)

La aplicación de ambos instrumentos se realizó entre el 15 de noviembre del 2008 y el 28 de febrero 2009. El procesamiento de la información se realizó en el mes de enero y febrero del año 2009 en el programa SPSS v.17. Las respuestas de las encuestas fueron analizadas mediante frecuencias y cruces de variables y las entrevistas fueron agrupadas en función de argumentos de coincidencia y disidencia sobre los temas y tipos de relaciones, de acuerdo a los actores entrevistados.

### Municipios seleccionados para el estudio

REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Sur	Carazo	La Conquista Jinotepe
	Masaya	Masaya Nindirí
	Rivas	Rivas
	Granada	Granada Nandaime
Central	Boaco	Boaco Camoapa
	Chontales	Comalapa Juigalpa
	Managua	Ciudad Sandino Distrito III Villa El Carmen

REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Occidente	Chinandega	Chinandega Cinco Pinos
	León	León Malpaisillo
Norte	Jinotega	Jinotega San Rafael del Norte
	Matagalpa	Matagalpa Dario
Las Segovias	Estelí	Estelí La Trinidad
	Madriz	Somoto Totogalpa
	Nueva Segovía	Macuelizo Ocotal

## Siglas y acrónimos utilizados

<b>ALBALINISA</b>	ALBA Alimentos de Nicaragua Sociedad Anónima
<b>ALN</b>	Alianza Liberal Nicaragüense
<b>AP</b>	Asociaciones de Pobladores
<b>CDC</b>	Comités de Desarrollo de Comarca
<b>CDM</b>	Comités de Desarrollo Municipal
<b>CPC</b>	Consejos de Poder Ciudadano
<b>ENABAS</b>	Empresa Nacional de Alimentos Básicos
<b>FISE</b>	Fondo de Inversión Social de Emergencia
<b>FNI</b>	Fondo Nicaragüense de Inversiones
<b>FSLN</b>	Frente Sandinista de Liberación Nacional
<b>GPC</b>	Gabinetes del Poder Ciudadano
<b>INTA</b>	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
<b>MAGFOR</b>	Ministerio de Agricultura y Forestal
<b>MARENA</b>	Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente
<b>MC</b>	Movimiento Comunal
<b>MIFAMILIA</b>	Ministerio de la Familia
<b>MIFIC</b>	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud
<b>MTI</b>	Ministerio de Transporte e Infraestructura
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>PEDEVESA</b>	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PIA</b>	Plan de Inversión Anual
<b>PIMM</b>	Plan de Inversión Municipal Multianual
<b>PLC</b>	Partido Liberal Constitucionalista

Bajo el título de este segundo estudio, “CDM y CPC. Modelos participativos: rutas y retos. Las oportunidades como derechos”, hemos querido sintetizar nuestras apuestas centrales.

Los CDM y los CPC son dos modelos que representan dos formas de concebir la participación ciudadana. No son reductibles unos a otros, como tampoco hay formas únicas de participar en las decisiones municipales. Cada uno ha recorrido sus rutas, la mayoría de las veces con los pies de las mismas personas; así como cada uno tiene puntos fuertes y débiles que son también sus retos, las fronteras en que los tomadores de decisión querrían encerrarlos para hacerlos funcionales a los gobiernos, municipales y nacional.

De allí que hayamos agregado el subtítulo de “las oportunidades como derechos”, porque las modalidades participativas no son concesiones ni favores que las autoridades de turno ofrecen a las poblaciones. Al contrario, son derechos de ciudadanía que la humanidad ha ido conquistando mediante luchas interminables para ampliar el ideal de la democracia.

