

# Comunidad y “desciudadanización” en el modelo de los CPC





---

# **Comunidad y “desciudadanización” en el modelo de los CPC**

Sofía Montenegro • Azahalea Solís

Instituto de Estudios Estratégicos en Políticas Públicas (IEEPP)  
Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP)  
Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (Red Local)

---



**E**ste documento está orientado a fomentar el intercambio de conocimientos y opiniones sobre el modelo de organización social contenido en el Decreto Presidencial 112-2007 sobre los Consejos del Poder Ciudadano en contraste con el modelo contenido en la Ley de Participación Ciudadana. En la primera parte se hace un análisis sociológico y del discurso que sustentan el modelo presidencial y en la segunda parte se contrasta jurídicamente los supuestos legales que sustentan ambos modelos.

Esperamos que este documento contribuya a que las organizaciones y el liderazgo social cuenten con mayores elementos para hacer una incidencia más efectiva en los asuntos públicos que resultan claves para la gobernabilidad y la participación ciudadana.

Las opiniones y conclusiones de esta publicación no necesariamente reflejan la política de las organizaciones que auspiciaron su publicación. El contenido de este documento puede ser reproducido, divulgado, o usado en cualquier medio de comunicación escrita o radial, siempre que se cite la fuente y nos lo hagan saber.

N  
307.7  
M777 Montenegro, Sofía  
Comunidad y “desciudadanización” en el  
modelo de los CPC / Sofía Montenegro, Azahalea  
Solís. – 1ª ed. – Managua :IEEPP, 2012.  
48 p.  
  
ISBN 978-99964-22-24-9  
  
1. COMUNIDAD-NICARAGUA 2. PODER DE  
LA COMUNIDAD 3. PARTICIPACION COMUNITARIA  
NICARAGUA-POLITICA Y GOBIERNO

**Edición:** Roberto Fonseca López

**Corrección de texto:** Freddy Cardoza

**Cuido de Producción:** Roberto Stuart Almendárez

**Foto de portada:** Fermín Moreno Salmerón,  
(Trabajada con técnica de plastificado)

**Fotos interiores:** Fermín Moreno Salmerón (7, 32)  
Mara Martínez Cruz (13)  
Roberto Stuart Almendárez (21)

**Diseño y diagramación:** Marvin Mejía Chamorro

**Impresión:** EDISA (Ediciones Educativas,  
Diseño e Impresiones, S.A.)

**Tiraje:** 1,000 ejemplares  
Octubre 2011

## Contenido

	Introducción	6
<b>Primera parte</b>	<b>Análisis sociológico del concepto de comunidad y su evolución, doctrinas e ideologías vinculados a la idea de comunidad que explican el contenido del modelo CPC</b>	<b>7</b>
<b>1.</b>	<b>La comunidad</b>	<b>8</b>
1.1	La perspectiva sociológica	8
1.2	Delimitación del concepto de comunidad	9
<b>2.</b>	<b>El comunitarismo</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>El discurso sobre el Poder Ciudadano</b>	<b>14</b>
3.1	La democracia directa y la utopía cristiana	14
3.2	Dirigismo de la comunidad	15
3.3	Comunitarismo etnocéntrico	15
3.4	Vuelta a la relación élite-masa	15
3.5	Sucedáneo para comuna socialista	16
3.6	Participación funcional y movilización instrumental	16
3.7	La comunidad como medio	17
<b>4.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>19</b>
<b>Segunda Parte</b>	<b>Análisis comparativo del modelo de participación ciudadana promovido por las organizaciones de sociedad civil autónomas y el modelo promovido por el Gobierno de Nicaragua</b>	<b>21</b>
<b>1.</b>	<b>La protección internacional y constitucional</b>	<b>22</b>
<b>2.</b>	<b>Proceso de elaboración</b>	<b>22</b>
2.1	De la Ley de Participación Ciudadana	25
2.2	Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano	26
2.3	Similitudes y diferencias	27
<b>3.</b>	<b>Análisis jurídico</b>	<b>29</b>
3.1	Fundamentación	29
3.2	Postulado constitucional	33
3.3	Instrumentos internacionales	34
3.4	Considerandos	35
3.5	Objeto	64
3.6	Instrumentos de participación ciudadana	37
3.7	Definiciones	37
3.8	Ámbito de aplicación	39
3.9	Principios rectores	39
3.10	Espacios de participación	40
3.11	Acceso a la información	40
3.12	Mecanismos de participación	41
3.13	Obligación del Estado	42
<b>4.</b>	<b>Consideraciones finales</b>	<b>44</b>
	Anexo	46

## I. Introducción

Este documento presenta el análisis comparativo del modelo de participación ciudadana promovido por las organizaciones de sociedad civil autónomas y el modelo practicado por el gobierno de Nicaragua.

Para ello nos enmarcamos en las teorías de varias disciplinas, tales como las ciencias sociales, la ciencia política y el Derecho. Se analizan el modelo contenido en la Ley 475 de Participación Ciudadana y el modelo de Poder Ciudadano creado por Decreto Presidencial 112-2007, pero también los enunciados y concepciones recogidos en los discursos de Rosario Murillo, designada por el Presidente de Nicaragua como Coordinadora de los Consejos del Poder Ciudadano.

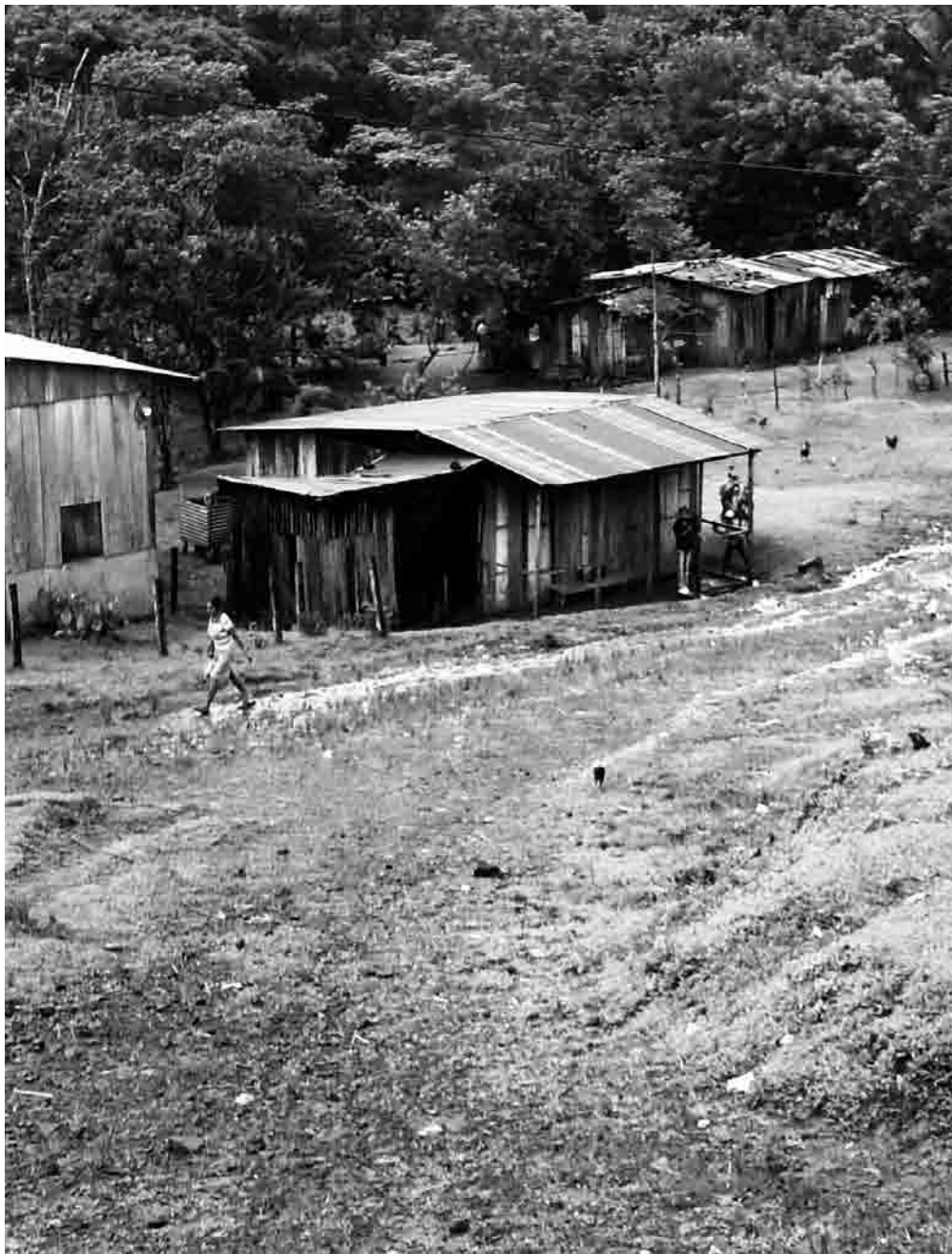
En el primer apartado abordamos desde una perspectiva sociológica el concepto de comunidad y la evolución del término, así como las doctrinas e ideologías vinculadas a la idea de comunidad, a fin de comprender el contenido del modelo promovido a través de los CPC.

En el segundo apartado se examina desde una perspectiva jurídica y política el concepto de ciudadanía y los derechos de participación para desarrollar el análisis comparativo entre la ley y el decreto presidencial y sus implicaciones.



Primera parte

Análisis sociológico del concepto de comunidad y su evolución, doctrinas e ideologías vinculados a la idea de comunidad que explican el contenido del modelo CPC



## 1. La comunidad

### 1.1 La perspectiva sociológica

El concepto “comunidad” deriva del latín “communitas” y hace referencia a la cualidad de común. Alude a un conjunto de personas que viven juntas bajo ciertas reglas. La palabra permite definir distintos tipos de conjuntos y posee diferentes significados y niveles de análisis, tanto políticos como religiosos, económicos, antropológicos y sociológicos.

Los sociólogos clásicos formularon la polaridad conceptual de “comunidad” y “sociedad”<sup>1</sup> con el fin de describir ciertos tipos de relaciones sociales, explicar los complejos procesos históricos que, arrasando con las formas tradicionales de vida colectiva, habían dado paso a sus formas modernas. La diferenciación entre un polo y otro es que la vida en comunidad alude a la filiación, el parentesco, la comunión y la organicidad y se refiere a grupos basados en “sentimientos de pertenencia y lazos mutuos”. La vida en sociedad alude a impersonalidad, mecanismos y relaciones de contrato y se refiere a grupos formados sobre la base del interés propio, siendo por lo tanto agrupaciones instrumentales a fin de obtener ciertos beneficios u objetivos. Lo que en todo caso se quería indicar era que a lo largo del tiempo las sociedades se hacen más complejas, pasando de una organización social, informal, personal y “tipo pueblo” a una más formal, con reglas y donde la gente no suele conocerse entre sí.

Así, de acuerdo con la definición de J. Fichtner, la sociedad es “el sistema o conjunto de relaciones

que se establecen entre los individuos y grupos con la finalidad de constituir cierto tipo de colectividad, estructurada en campos definidos de actuación en los que se regulan los procesos de pertenencia, adaptación, participación, comportamiento, autoridad, burocracia, conflicto y otros”, siendo el Estado el garante de este conjunto de relaciones.<sup>2</sup> De otro lado, las relaciones secundarias que establecen los individuos al formar organizaciones con una finalidad específica dan lugar a lo que se denomina como sociedad civil, el cual designa a las personas que desde su categoría de ciudadanos y el ejercicio de sus derechos intervienen en el ámbito público.

De acuerdo con los clásicos, esta “sociedad” moderna acabaría sustituyendo a la “comunidad” o grupo primario, aunque tales temores resultaron parcialmente exagerados. En la actualidad aquella polaridad conceptual comunidad-sociedad está experimentando un cambio en sus fundamentos, por cuanto mientras algunas corrientes sociológicas anuncian la disolución, reconfiguración o licuefacción de la sociedad, por el otro, el de “comunidad”, experimenta un reavivamiento. Sin embargo, esto no significa que se asista ahora al resurgimiento de comunidades similares a las del pasado premoderno.

La causa de ello se encuentra en las reformas del Estado que llegaron de la mano del neoliberalismo económico y los ajustes estructurales, que cedieron el espacio público al mercado y achicaron el Estado. Ello significó la reconfiguración a su vez de las instituciones, de los servicios públicos y de

1 Esta polaridad se remonta a Ferdinand Tönnies con *Gemeinschaft und Gesellschaft*, (1887) y Max Weber con *Economía y Sociedad* (1922).

2 Joseph Fichtner, *Sociología*, Editorial Herder, Barcelona (1993)

los actores y espacios sociales de intervención. Si bien el Estado transfirió y delegó algunas de sus tradicionales funciones y responsabilidades, ello no significa que haya disminuido su centralidad para la toma de decisiones y sigue siendo un punto nodal de las prácticas de gobierno.<sup>3</sup> Lo que se procura es la economización más efectiva de los medios de gobierno, contando con la mayor cantidad posible de la energía que para su propio gobierno aporten los gobernados mismos.

Se trataría de la reactivación o una estrategia de reinención del viejo concepto sociológico de “comunidad”, que procede de un doble juego: “Desde arriba” las iniciativas del Estado disminuido apelan a las comunidades, se dirige a ellas y de algún modo promueve su constitución y su participación en tareas de gobierno, y por el otro lado, “desde abajo” las comunidades se activan para conformar sus perfiles identitarios, recrearlos a través de diversidad de prácticas y articular sus demandas a autoridades de diverso tipo. Habría ocurrido así en las últimas décadas una “desconversión de lo social”, efecto tanto del reacomodamiento de las funciones estatales como de la reactivación de la comunidad, lo que conlleva serias modificaciones sobre el estatuto del sujeto, donde el individuo pasa a actuar como “beneficiario” de programas estatales, como “vecino” o como “miembro” de comunidades o “escenas” particulares o como “cliente” y cada vez menos como ciudadano.

## 1.2 Delimitación del concepto de comunidad

Hecha la salvedad anterior, es preciso entonces acotar el concepto de comunidad para efectos de este análisis. La comunidad es un modelo sociológico que puede y suele ser, aunque no únicamente, un grupo de personas en una situación geográfica concreta. Es un conjunto de interacciones, comportamientos humanos que tienen un sentido y expectativas entre sus miembros que se basan en esperanzas, valores, creencias y significados compartidos entre personas. En áreas urbanas

una comunidad puede ser un pequeño grupo de varios hogares de gente con un origen común. A su vez, esa comunidad puede formar parte de una comunidad de vecinos, un barrio o cualquier otra división urbana local.

La palabra comunidad contiene la palabra «unidad», pero es un error común suponer que cualquier comunidad está unida. En todas las comunidades hay facciones y disputas que pueden estar basadas en la religión, los clanes, clases, etnias u otras. Pero son esenciales el grado en que los miembros de la comunidad estén dispuestos a tolerar las diferencias y variaciones entre ellos, su disposición a colaborar y trabajar conjuntamente, su sentido de proyecto, visión común y los valores que comparten para que la comunidad sea fuerte y tenga capacidad para resolver sus problemas.

La noción tradicional de una comunidad la define como rural, con claros límites geográficos y demográficos, pequeña y basada en la agricultura, la pesca o tecnologías similares. En la actualidad se crean y desarrollan nuevos tipos de comunidades. La urbanización, la movilidad (geográfica, social, matrimonial, política) y el incremento de la conectividad han dado lugar a comunidades construidas en las que puede no haber límites geográficos o pueden no haberse originado y crecido de forma natural, de manera que se encuentran tanto en las ciudades como en el internet.

---

3 Pablo de Marín. *16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)*. Papeles del CEIC #15, marzo 2005.

## II. El comunitarismo

La reactivación del concepto de comunidad se remonta a la década de los 80 a raíz del debate en el campo de la filosofía política anglosajona sobre los términos de individualismo y comunitarismo, tras la publicación en 1975 del libro *A Theory of Justice*, de John Rawls, quien plantea un proyecto de sociedad justa desde una perspectiva liberal, que combina el compromiso con la libertad del individuo y la creencia en la igualdad de oportunidades, con una distribución de recursos más igualitaria, es decir que se inclina por un Estado de bienestar redistributivo. Desde la perspectiva de Rawls, toda teoría ética que deriva de la obligación moral de si los fines perseguidos son buenos o deseables, atenta contra la inviolabilidad de individuo. Con la justicia como virtud cardinal, Rawls está planteando la prioridad de lo correcto sobre lo bueno.

La mayoría de los críticos a esta propuesta, denominados “comunitaristas”, está a favor de una reforma profunda de la manera de entender algunos de los presupuestos teóricos del liberalismo y de ciertas prácticas sociales y políticas en las democracias liberales contemporáneas. Los comunitaristas comparten con el liberalismo el reconocimiento del valor moral intrínseco o dignidad del ser humano considerado individualmente y, por tanto, de la autonomía individual y de la libertad que es indispensable para sustentar esta autonomía. Así mismo, reconocen el conjunto de instituciones políticas liberales comprendidas bajo lo que se conoce como “Estado de derecho”, pero promueven el valor de los vínculos comunitarios como fuente de la identidad personal y dan prioridad a la sociedad “buena” sobre la sociedad “justa”.<sup>4</sup>

En principio, el comunitarismo contemporáneo constituye una réplica al liberalismo, o al menos a ciertas variantes del mismo que producen efectos considerados como indeseables: Individualismo insolidario, desarraigo afectivo, devaluación de los lazos interpersonales, pérdida de identidad cultural.

Para el comunitarismo la comunidad forma parte de la identidad de sus miembros, es decir, éstos se autodefinen de acuerdo con la(s) comunidad(es) a la(s) que pertenecen: La familia, las comunidades religiosas, étnicas, lingüísticas y la comunidad política. Reconocen un linaje de pensamiento en la tradición cívico-humanista o republicana, por lo que conceden un lugar preponderante a la participación ciudadana para mantener la fortaleza y vitalidad de la comunidad política.

Estas críticas que los comunitaristas han venido haciendo a las teorías liberales han sido atendidas en gran medida por los más relevantes teóricos del liberalismo de los últimos años, como J. Rawls, R. Dworkin, R. Rorty y J. Raz, entre otros. Estos señalan que en los comunitaristas hay confusión entre la teoría y la práctica política que los lleva a subestimar la complejidad del orden liberal contemporáneo. No distinguen el bien moral del bien político y que por ello su visión tiene un carácter abstracto y, desde un punto de vista estrictamente político, se vuelve inadecuada.

En relación con esta polémica, Roberto Breña señala que el liberalismo ha sido la ideología predominante entre las élites políticas en América Latina desde la Independencia a principios del siglo XIX,

<sup>4</sup> Ver: Roberto Breña. “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”. En: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_II\\_N2\\_1995/bre%F1a.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_II_N2_1995/bre%F1a.pdf)

pero que, pese a su largo período de influencia, la distancia entre los principios liberales y la realidad social y política de la región es muy grande. “El imaginario liberal que ha estado presente desde hace ya casi doscientos años en la región, intentando construir unas instituciones políticas y una sociedad liberales, no ha pasado de ser justamente esto, un *imaginario*.”<sup>5</sup> Sin embargo, apunta que América Latina está pasando por una etapa que abre una serie de posibilidades antes inexistentes para la construcción democrática y considera que el debate entre liberales y comunitaristas puede aportar algunos elementos a esta discusión, pero advierte en contra de hacer un traslado mecánico a estas realidades. En ese sentido señala que el tema de la ciudadanía es uno de los más importantes dentro de los muchos que forman parte de las transformaciones sociales y políticas que se están dando en América Latina desde hace tres décadas, pero que la idea de ciudadanía del comunitarismo difiere notablemente de la concepción liberal de la misma.

La concepción comunitarista de la ciudadanía es parte de una propuesta teórico-política que se da en un contexto completamente diferente al nuestro en un aspecto decisivo: El discurso y la práctica de los derechos individuales son sólidos e incuestionables en los países que los autores comunitaristas tienen en mente al hacer su crítica al liberalismo, mientras que en nuestra región aún hace falta extenderlos y enfrenta la necesidad de desarrollar una “cultura de los derechos humanos”.

Breña advierte que sin un respeto generalizado por estos derechos, ciertos aspectos de la virtud cívica propugnada por los críticos comunitaristas carecen del sustrato que los hace posibles y, por tanto, pierden parte de su sentido. En relación con la preocupación comunitarista por el atomismo social, señala que ésta toma un cariz completamente diferente en sociedades como las latinoamericanas, en las que los lazos comunitarios, empezando por la familia, todavía desempeñan un papel muy importante en todos los estratos sociales.

Por último señala que las lagunas de la teoría liberal respecto de un sentido fuerte de comunidad política, una responsabilidad compartida y un destino común dificultan sobremedida la justificación de las medidas redistributivas (sociales, políticas y económicas), que son necesarias en las sociedades latinoamericanas para lograr una sociedad democrática, pero cualquier intento de elaborar una teoría de la justicia para estas sociedades debe implicar, necesariamente, el rechazo de los aspectos reaccionarios de algunas posturas comunitaristas.

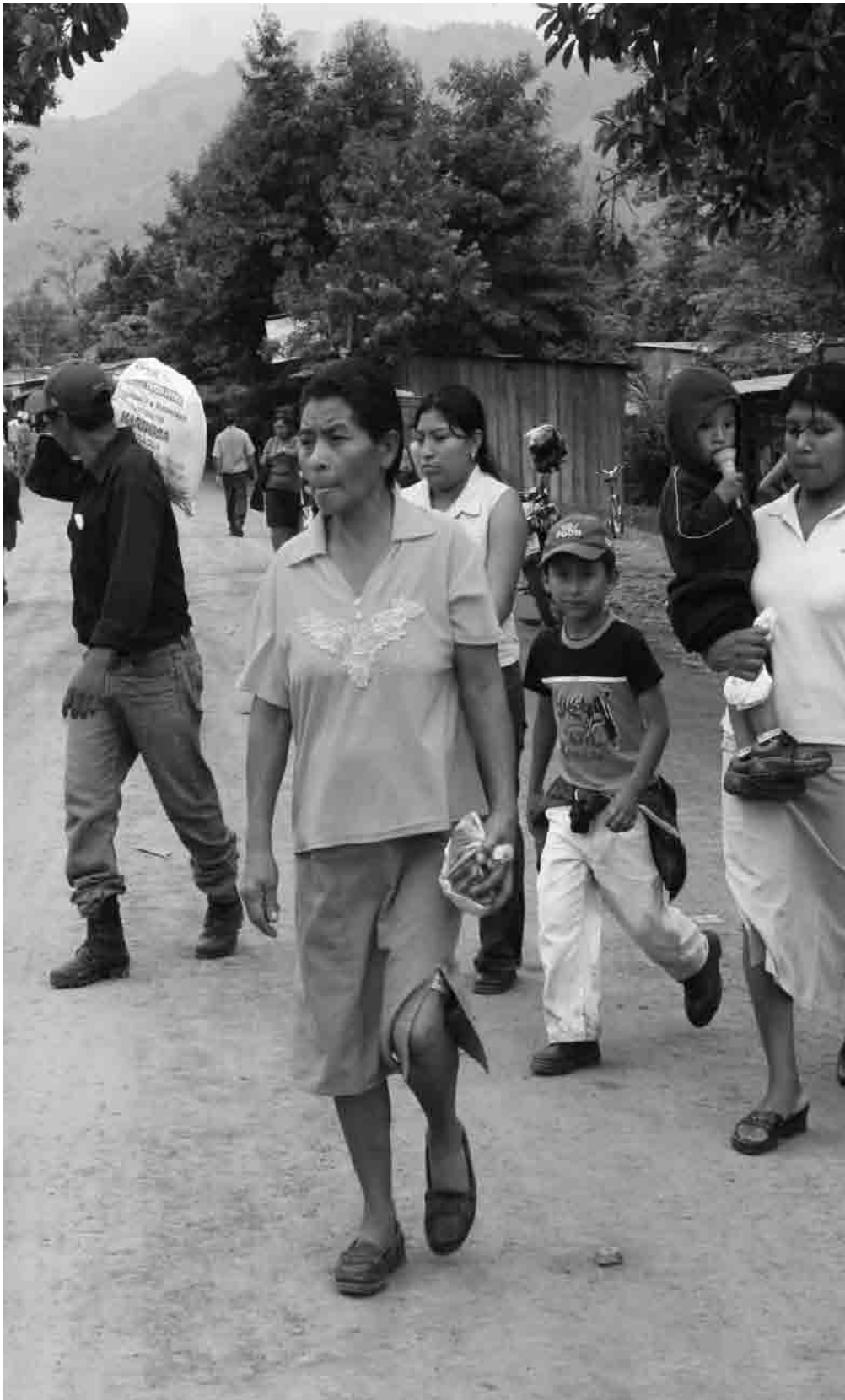
En este sentido, la polémica entre comunitaristas y liberales muestra la necesidad de alejarse de ciertos extremismos si se desea hacer justicia a la realidad de las personas y a los proyectos de liberación que éstas mantienen. Por un lado, ciertas versiones del liberalismo presentan una visión de la persona como un ser concebible al margen de todo tipo de compromisos con la comunidad que le rodea y, por el otro, aquellas del comunitarismo que constituyen dos tipos de colectivismo: Las posiciones etnocéntricas que confunden el hecho de que toda persona crezca en una determinada comunidad concreta (familia, etnia, nación, clase, etc.) con el imperativo de servir incondicionalmente a los intereses de tal comunidad, so pena de perder todo tipo de identidad personal, así como aquel colectivismo que consagra una determinada visión excluyente del mundo social y político como única alternativa al denostado “individualismo burgués”.

Si bien es cierto las personas contraen una deuda de gratitud con las comunidades en las que nacen, también lo es que esa deuda no puede hipotecarla hasta el punto de no poder elegir racionalmente otros modos de identificación personal que puedan llegar a considerar más adecuados. Aunque --por otro lado-- el concepto liberal de persona puede, en algunos casos, dar lugar a cierto tipo de individualismo insolidario, no parece que un colectivismo totalitario sea mejor remedio que esa enfermedad.

---

5 Op.cit. pág. 305

La difusión de las ideas y planteamientos comunitaristas tanto en Europa como en América Latina se deben a Emlai Etzioni, sociólogo norteamericano cuyo alegato ha venido a entrecruzar con la tradición comunitaria de las culturas indígenas y el enfoque de origen cristiano promovido por la Teología de la Liberación, de donde surge la experiencia de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB).



### III. El discurso sobre el Poder Ciudadano

Sobre la base de las anteriores referencias analizaremos el modelo de Poder Ciudadano según los enunciados que se encuentran en el discurso de la coordinadora de los Consejos del Poder Ciudadano, Rosario Murillo.

En una temprana intervención en Condega, a ocho meses de haber asumido el poder Daniel Ortega, Rosario Murillo anunció una segunda fase del programa Hambre Cero, que describió como “el corazón de este gobierno” en tiempos de “revolución en paz y de consolidación de un modelo de democracia directa”.<sup>6</sup>

#### 3.1 La democracia directa y la utopía cristiana

De acuerdo con su definición de democracia directa, ésta sería “comunicarnos todos, ser más compañeros, verdaderos hermanos, confirmar que compartimos un país y un planeta donde nos toca querernos, cuidarnos; cuidar el entorno, la naturaleza; hacer mejor las cosas en todo sentido, llenarnos de fe, de esperanza, de cariño y valores humanos.” Su objetivo sería “crear una sociedad más humana, más consecuente, más cristiana, más justa y más devota en el sentido puro de la palabra. ¿Qué quiere decir esto? Dedicar nuestras vidas para acercarnos más a Dios, volvernos más sabios para que avancemos como hermanos, contra el egoísmo y la indiferencia, contra el capitalismo salvaje.” El espacio para el ejercicio de esta democracia directa serían los Consejos de Poder Ciudadano donde “nos reunimos para volver a ha-

cer mapas de ruta hacia un destino de Nicaragua y de todos los nicaragüenses”.

En este discurso aparece una concepción de la democracia directa asociada a una comunidad religiosa, cristiana y devota. Como una utopía cuyo fin es el bien común y las relaciones igualitarias. Más como espacio sagrado en el sentido de una “comunidad de espíritu”, que como espacio secular o político. Parece hacer suya la concepción de las CEB como centros de formación cristiana e irradiación misionera, donde los grupos se reúnen para orar, leer la Biblia, la catequesis y compartir problemas humanos y eclesiales, que se presumen un punto de partida para una nueva sociedad fundada sobre la “civilización del amor”.

En un segundo discurso, cuatro meses después en una sesión de trabajo con el Consejo Nacional de la Policía Nacional, los ya constituidos Consejos de Poder Ciudadano y el gabinete sobre seguridad ciudadana, Murillo comienza a perfilar algunos rasgos del modelo al señalar que el presidente le había orientado “trabajar para reunir a las comunidades, para congregarse a las familias y comunidades para poder desarrollar ese modelo de participación y de decisión de la ciudadanía alrededor de sus problemas más sentidos.”<sup>7</sup>

El propósito – dijo – es que pueblo y gobierno trabajen juntos, para lo cual se han organizado los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, los que permiten que “desde la comarca fluyan hacia el Presidente de la República, que es el que coordi-

6 Rosario Murillo. “Los Consejos del Poder Ciudadano son unidad en el amor a Nicaragua”. Condega, El 19, 4 de agosto, 2007.

7 Rosario Murillo. “Los Consejos del Poder Ciudadano en el bienestar de la comunidad!”. El 19, 2 de noviembre, 2007.



na el Gabinete Nacional, todas las demandas, los requerimientos, los planteamientos, las propuestas de las familias y comunidades, pasando por los municipios, por los departamentos, y que también, desde el Gabinete Nacional, los programas, las políticas fuesen llegando y siendo practicadas, permitir que el mecanismo estuviese aceitado para poder desarrollar y hacer realidad esos programas y esas políticas en todos los niveles.”<sup>8</sup>

El lugar o foco del poder ciudadano así concebido son las familias y la comunidad, puesto que: “No hay país que pueda desarrollarse si no es desde las familias y desde la comunidad, donde aprendemos valores, debemos comunicar valores, debemos de trasladar valores, reafirmar valores que nos permitan preservar nuestra cultura, nuestra idiosincrasia, nuestra nacionalidad, con ese sentido de afirmación de posibilidades, partiendo de nuestra realidad, para todas las familias nicaragüenses.”

### 3.2 Dirigismo de la comunidad

Se formula así una participación comunitaria organizada verticalmente, donde tanto familias como comunidades son meros eslabones de una correa de transmisión organizada a través de los distintos niveles territoriales de la organización de los Consejos de Poder Ciudadano. A fines de ese mes (noviembre del 2007) el presidente Ortega emitió el Decreto No.112, el cual crea los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, “a fin de que el pueblo nicaragüense en el ejercicio de la democracia participativa y directa de los diferentes sectores sociales del país se organicen y participen en el desarrollo integral de la nación, de manera activa y directa y apoyen los planes y políticas del Presidente de la República, encaminadas a desarrollar estos objetivos.”<sup>9</sup>

Con ello se sientan las bases para establecer una fuente de legitimidad “revolucionaria” del poder, distinta de la que emerge del mandato de la democracia representativa y de las elecciones, para do-

tar al propio presidente y a su partido de un papel dirigente sobre el conjunto de la sociedad, mientras se relega a los actores sociales a ser sujetos pasivos bajo tutelaje ideológico y a ser obedientes colaboradores del presidente, que se coloca por encima de las leyes. De esa manera se relega a su vez a las organizaciones sociales independientes y autónomas.

### 3.3 Comunitarismo etnocéntrico

En esa misma fecha, Rosario Murillo dio algunos nuevos elementos sobre la concepción de los CPC y esta vez los definió como “un gran movimiento social” anclado en la comunidad para defender a la familia y sus valores de las amenazas que provienen del mundo exterior. “Nosotros tenemos que trabajar desde la comarca para que entendamos que en un momento como el que vive el mundo, nuestras culturas están seriamente amenazadas. Estamos todos los días interiorizando en la televisión, que ahora llega a todas partes, valores que no son los nuestros, formas de vida y formas de conductas inclusive que no son nuestras.

Interiorizamos los modelos violentos de las sociedades desarrolladas, las ciudades de Estados Unidos, donde las pandillas proliferan y eso ha hecho que las pandillas proliferen en América Central, que se generen aquí culturas violentas, de irrespeto para la autoridad familiar, cuando siempre en nuestra cultura la familia es el centro de la vida en una comunidad.”<sup>10</sup>

Hay en este enunciado un comunitarismo de carácter tribal, el cual supone que cada miembro de la comunidad abstracta que invoca está dotado de una identidad esencial nicaragüense. El carácter etnocéntrico se expresa en el “nosotros” y “lo nuestro” contra los “otros”, lo de afuera, lo extranjero.

### 3.4 Vuelta a la relación élite-masa

Un año después, tras las elecciones municipales

8 Murillo. *Ibidem*.

9 Daniel Ortega. Lectura a los decretos de creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano. El 19, 29 de noviembre, 2007.

10 Rosario Murillo. “*Volver a la comunidad para la democracia directa*”. Entrevista. El 19, 29 de noviembre, 2007.

del 2008, la coordinadora de los CPC se reunió con los alcaldes, vicealcaldes y concejales que fueron impuestos por el fraude electoral. La visión comunitarista utópica-cristiana del principio da un giro hacia una noción donde emerge el viejo concepto leninista de vanguardia, que alude a la relación que se debe establecer entre la élite (partido) y la masa para sacarla del espontaneísmo e insuflarle conciencia de clase: “Nosotros tenemos que estar unidos, cohesionados en una sola lógica... la lógica que establece la dirección del proyecto revolucionario, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, bajo el liderazgo del comandante Daniel. Eso es muy importante que lo tengamos claro porque, de repente, podemos empezar a pensar que somos una diversidad ideológica cuando tenemos que ser unidad.”<sup>11</sup>

Así mismo deja establecida la cadena de mandos de un poder recentralizado, donde los gobiernos locales quedan subordinados y sometidos al mando presidencial, en quien se funden el gobierno y el partido: “Para la atención cotidiana de las municipalidades, el Frente Sandinista tiene una Comisión de Asuntos Municipales; para la atención al Poder Ciudadano, el Frente Sandinista tiene también delegados en todos los departamentos y municipios, y tiene una coordinación general que el comandante Daniel ha delegado en mi persona”. La existencia de una cadena de mando es propia de estructuras fuertemente jerarquizadas en el que las órdenes, recompensas y castigos fluyen desde la cima hacia la base y donde se espera que desde la base hacia la cima fluyan sólo informes, es por lo tanto opuesto a todo proceso de participación.

### 3.5 Sucedáneo para comuna socialista

En otra intervención clave, en el marco de los preparativos para las elecciones presidenciales y legislativas de noviembre de 2011, Rosario Murillo se reunió en febrero de este año con los secretarios políticos distritales del FSLN de Managua para

orientar el trabajo en las comunidades, así como su objetivo político: Recuperar el “tendido” del partido, trabajando “en equipo en la comunidad” para la campaña electoral y construir el Frente Sandinista del siglo XXI. Al respecto explicó: “¿Y cuál es el Frente Sandinista del siglo XXI? Es el instrumento de poder del pueblo en la Asamblea, en el Gobierno, en las alcaldías. Ése es el sandinismo, ése es el Frente Sandinista, ése es el partido, el movimiento revolucionario del siglo XXI, el que va a hacer posible el poder popular”.<sup>12</sup>

Dicho de otra manera, se proyecta al partido de gobierno como un partido revolucionario que sirve de medio para la construcción de una suerte de “dictadura del proletariado” por el cual tomarán todas las estructuras del poder del Estado y de la democracia representativa, para poner en pie un Estado basado en la organización colectiva (comunitarismo). La “comunidad” aparece así como un sucedáneo de la comuna socialista. “Cada uno de nosotros, puede ser iy debe ser, perfectamente, un legislador popular! Tenemos que crear asambleas en los barrios, en los distritos, para trabajar el tendido del Poder Ciudadano hacia la Asamblea Nacional, para proponer leyes y seguir cambiando Nicaragua, de acuerdo al proyecto cristiano y al ideal socialista y solidario de esta revolución”, dice más adelante a los secretarios políticos.

### 3.6 Participación funcional y movilización instrumental

La tarea de éstos es dedicarse a movilizar a la población a votar con ese propósito y “llenar esas urnas de votos... Somos nosotros los que tenemos que ir a buscar esos votos con el corazón lleno de amor, lleno de verdad, lleno de fe, lleno de Cristo, lleno de hermandad, de fraternidad. Ése es el gran desafío que tenemos nosotros, hoy, frente a nosotros, porque creemos en Dios y porque creemos que solamente con el Frente Sandinista, con Daniel, podemos hacer realidad el cristianismo en Nicaragua.”<sup>13</sup>

11 Rosario Murillo. “Poder ciudadano, poder del pueblo! El nuevo modelo desde la comunidad”. Primer encuentro con alcaldes, vicealcaldes y concejales electos del Poder Ciudadano. Casa de los Pueblos, El 19, 29 de noviembre, 2008.

12 Rosario Murillo. “Trabajamos para reinstalar el Bien Común en la vida de las y los nicaragüenses” El 19, 23 de Febrero, 2011.

13 Ibid.

En esta ocasión introdujo el concepto de “bien común” como principio discursivo de la campaña electoral: “En esta campaña trabajamos para reinstalar el bien común en el centro de la vida cotidiana de los y las nicaragüenses, pero sobre todo en el centro de nuestra vida de revolucionarios. Es una campaña que nos quiere reinventar a nosotros mismos como seres de ética, de mística y de valores. Es una campaña que busca promover el espíritu de servicio, porque el capitalismo nos trasladó un modelo donde aprendemos, sobre todo, a devaluarnos, centrándonos en el egoísmo; y nosotros queremos trabajar como servidores y para compartir los beneficios todos los nicaragüenses que trabajamos, en nuestro país, y todos los seres humanos en el planeta Tierra.”

Por un lado se presenta al presidente Ortega y al FSLN mismo como portadores de un carisma inspirado directamente por la divinidad (Cristo), que marcarían su destino y el espíritu de un pueblo al que deben conducir a su cumplimiento. Por el otro, se utiliza el concepto de bien común que proviene del pensamiento católico como elemento protagónico de su visión social, asentada en la solidaridad. La ciencia política utiliza el concepto, pero en una versión secularizada, que suele denominarse “interés general”, que alude a que sin un mínimo de homogeneidad cultural y de consenso sobre los valores básicos y las reglas del juego de la convivencia, las sociedades se desintegran y dejan de cumplir su fin respecto de la satisfacción de las necesidades individuales y de grupo.

Al mes siguiente, durante la intervención en una sesión de trabajo con equipos de dirección del FSLN en Jinotega, la coordinadora de los Consejos de Poder Ciudadano plantea con toda claridad las razones del “retorno a la comunidad”: Reactivar los aspectos funcionales del FSLN. “Desde el año pasado venimos insistiendo en la necesidad de recuperar el tendido político, esa organización que nosotros, desde que se formó el Frente Sandinista, aún en los años de la clandestinidad, queríamos que tuviera siempre su base en la comunidad”<sup>14</sup>.

Recordó al respecto que la lucha contra la dictadura se basaba en el apoyo de los colaboradores en la comunidad y que ese tipo de vínculos se mantuvo durante la década de los 80, pero con la salida del poder y los “16 años de neoliberalismo” se produjo una ruptura profunda de esos vínculos entre los miembros del FSLN, porque cada cual salió a buscar la sobrevivencia.

Por esta razón “nos fuimos convirtiendo en una maquinaria electoral y no en el partido, en la fuerza política de la vida cotidiana de todos los días”. Es indispensable – subraya – “reconstruir a ese Frente Sandinista, que aporte, que trabaje, que piense, que constituya la base del poder popular en la vida cotidiana. Para nosotros poder hablar de Poder Ciudadano o de Poder Popular en el futuro, tenemos que volver a crear esa raíz organizativa en la familia, en la comunidad y en todas las formas de organización; los movimientos sociales, los movimientos estudiantiles, juveniles, en los cuales hemos venido avanzando mucho...”<sup>15</sup>

### 3.7 La comunidad como medio

El “retorno a la comunidad” aparece aquí no en función de la comunidad misma ni de su potenciación, autonomía y desarrollo, sino como un medio para un fin ajeno, es decir bajo la perspectiva instrumental y pragmática de mantener y consolidar el poder del presidente y su partido con una propuesta de cambio desconocida que no ha sido ni consultada ni votada por la ciudadanía, de la cual el presidente no tiene mandato ni legitimidad, pues está lanzándose como candidato contra prohibición constitucional expresa.

Lejos de una postura comunitarista verdadera, el énfasis sobre la comunidad está dado por la búsqueda de réditos electorales: “El tendido político, es decir las mujeres, los hombres, los jóvenes, los responsables del trabajo comunitario, es el que te garantiza la promoción del voto, es el que te garantiza buscar al votante, buscar a la familia, a la mujer, al joven, al vecino. Es el que te garantiza ese tra-

14 Rosario Murillo. “Volver a crear la raíz para conquistar el futuro del pueblo”. El 19, 17 de marzo, 2011.

15 Ibidem.

bajo de comunicación directa que es insustituible porque, por mucho que tengás radio, televisión, lo que verdaderamente persuade a alguien de cuál es la opción política viable, la más conveniente, es el acercamiento, es la plática, la conversación directa que tengamos con nuestros hermanos, sobre todo en la comunidad, porque la gente no va a votar en el centro de trabajo, va a votar donde vive.”

Por otro lado, el proyecto de cambio es conseguir la continuidad de Ortega en el poder y la mayoría en la Asamblea Nacional para debilitar los elementos de contrapeso democrático que deben existir en ese poder del Estado, pero además disminuir las atribuciones de los diputados y de su representación, que son resultado de las votaciones. En ese sentido, indica que “la idea nuestra es trabajar por una Asamblea Legislativa que tenga una contraparte de legisladores populares. Asambleas en todo el país integradas por compañeros, compañeras, vecinos, hermanos, hermanas, jóvenes que puedan realizar las discusiones sobre todos esos proyectos de ley que están en la Asamblea y dar aportes o enviar nuevos proyectos, o frenar iniciativas que afecten a la población. Ésa es la democracia verdadera...”

## Conclusiones

El Poder Ciudadano así concebido es una pretensión de “ingeniería social”, entendida como el esfuerzo por influir en actitudes, relaciones y acciones sociales en la población a través de la propaganda y la intervención política. Así lo evidencia Rosario Murillo en esta parte de su discurso dirigido a los equipos de dirección de su partido: “El trabajo es una misión. Como misioneros tenemos que ir a trabajar de casa en casa, de familia en familia; desde ya tenemos que recoger la composición de la comunidad donde vivimos y distribuirnos entre los sandinistas más activos a todas las familias de esa comunidad, empezando por los sandinistas que hay que recuperar, que hay que acercar. Porque, como decíamos, hay muchos compañeros/as que están ahí latentes, desactivados ipero son sandinistas! Hay que buscarlos, incorporarlos y hay que llevarlos a votar.”

Igual que la II Conferencia del Episcopado Latinoamericano (1968) que consideró a las CEB como “el primero y fundamental núcleo eclesial”, el discurso de Murillo para lo que se podría llamar “la comunidad política de base” del FSLN parece hacer un calco de la posición de la Conferencia: “La vivencia de la comunión, a la que ha sido llamado, debe encontrarla el cristiano en su comunidad de base, es decir una comunidad local o ambiental que corresponda a la realidad de un grupo homogéneo y que tenga una dimensión tal que permita el trato personal fraterno entre sus miembros. Por consiguiente, el esfuerzo pastoral de la Iglesia debe estar orientado a la transformación de esas comunidades en familia de Dios, comenzando por

hacerse presente en ellas como fermento mediante un núcleo, aunque sea pequeño, que constituya una comunidad de fe, de esperanza y de caridad. La comunidad cristiana de base es así el primero y fundamental núcleo eclesial que debe, en su propio nivel, responsabilizarse de la riqueza y expansión de la fe, como también del culto que es su expresión. Ella es, pues, célula inicial de estructuración eclesial y foco de evangelización, y actualmente factor primordial de promoción humana y desarrollo.”<sup>16</sup>

No sorprende entonces que las CEB de Nicaragua apoyen la reelección ilegal de Ortega y se identifiquen con el discurso de Murillo. Así lo expresaron públicamente: “Hemos entendido bien la importancia de que nuestra fe entre de manera firme en la participación política a favor de la campaña electoral del FSLN con la convicción y el firme propósito de que se continúen restituyendo los derechos del pueblo, en donde la niñez, juventud y la persona de la tercera edad sean parte integral de los proyectos que forman parte del proyecto revolucionario para construir la patria grande... Por lo tanto, las Comunidades Eclesiales de Base de la Región Primera ratificamos y apoyamos la candidatura a la Presidencia del comandante Daniel Ortega Saavedra”, indica la proclama dada a conocer en Estelí el pasado mes de marzo.<sup>17</sup>

En resumen, estamos ante un “comunitarismo ideológico” organizado alrededor de la “mismidad”: Una identificación primordial entre sandinistas. Esta propuesta tiene un carácter misionero y es-

---

16 Ver: Comunidades Eclesiales de Base: ¡Un nuevo Pentecostés!

[http://www.cebcontinental.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=583&Itemid=303](http://www.cebcontinental.org/index.php?option=com_content&view=article&id=583&Itemid=303)

17 Ver. “Comunidades Eclesiales de Base respaldan candidatura de Daniel Ortega”. El 19, 9 de Marzo, 2011.

píritu sectario, pretende desconocer los derechos individuales, sustituir las instituciones públicas-representativas y enfoca a las comunidades reales y concretas como “satélites” del poder. El discurso de Murillo busca aprovechar el ethos (orden normativo interiorizado por los individuos) construido por la religión, que evoca a la comunidad como un supuesto lugar armonioso y de seguridad existencial desde una visión arcaica y decididamente folk para el sometimiento a una servidumbre voluntaria y una dominación de corte tradicional.

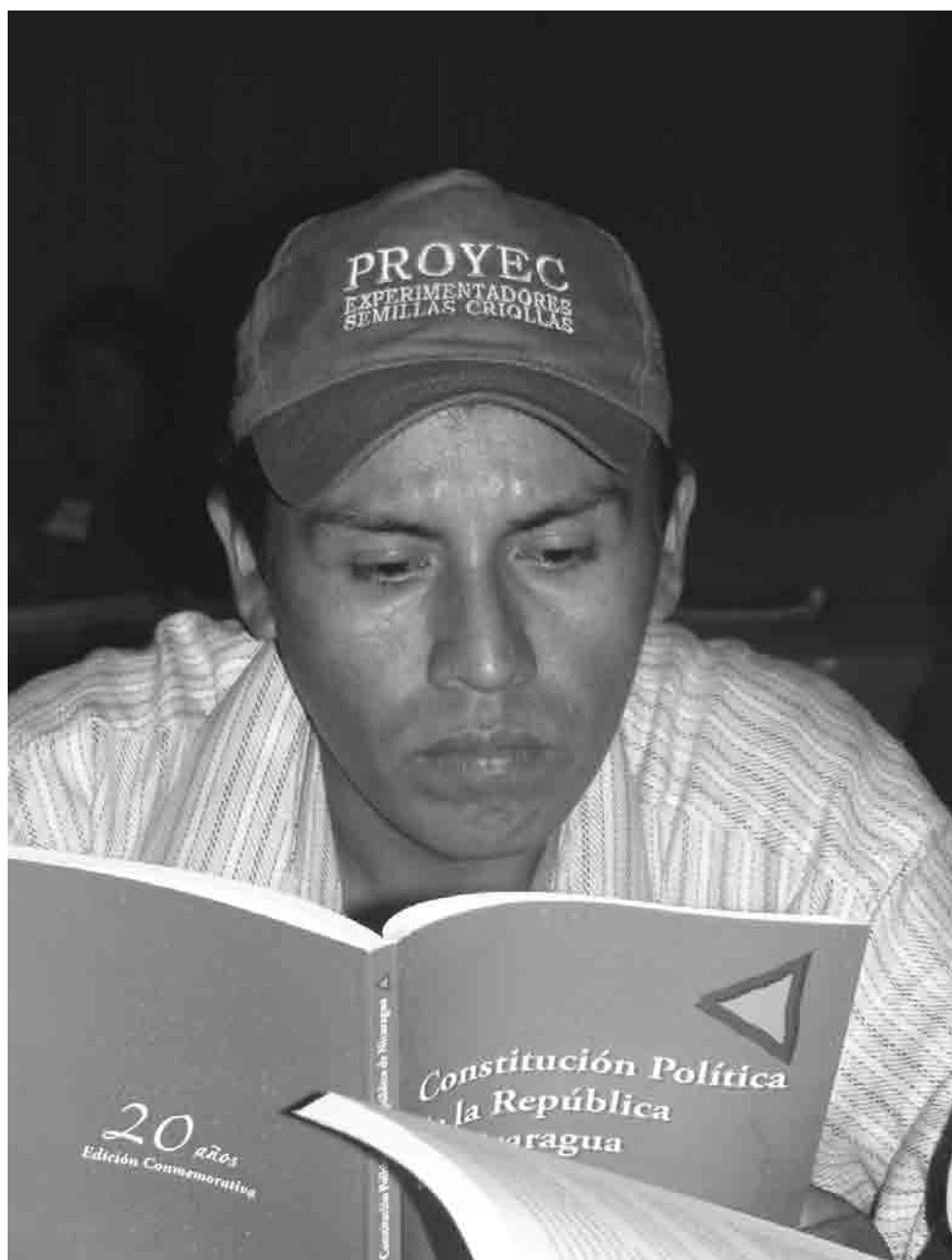
Del análisis se desprenden cuatro conclusiones fuertes:

1. La práctica política del FSLN es tradicional-conservadora, en el sentido que para esa práctica la democracia no es un conjunto de normas e instituciones que hacen parte de un contrato social que rige la vida social, sino reglas utilitarias que se usan o se violan según la necesidad.
2. El modelo propuesto conduce a un poder vertical que subordina a la sociedad, pero de paso acaba con la democracia deliberativa, es decir aquella que reconoce el conflicto y el disenso, la alternancia política y el derecho de opinión.
3. Inevitablemente todo el discurso sobre el poder popular se vuelve retórica hueca. Si todo es amor y armonía en la unidad, ¿qué se va a hacer con los otros, los que no están de acuerdo? Ésos, inevitablemente, pasan a ser “enemigos”, sean mayoría o minoría. Hay pues una visión antagonista y polarizante. El “poder popular” por otro lado es una fábrica de humo porque ni siquiera puede decidir quién lo representa de manera autónoma.
4. En un sistema de poder y toma de decisiones en que la democracia deliberativa no cuenta, inevitablemente el conflicto se transforma en un juego opaco al interior mismo del aparato de poder, donde las zancadillas, los golpes bajos, la liquidación y ocupación de espacios bajo la regla de las lealtades y las complicidades personales conduce a las camarillas que in-

eludiblemente se forman en un sistema de esa naturaleza. Las consecuencias para la relación entre el Estado y la sociedad es que ésta se vuelve patológica y perversa, en tanto subordina y “desciudadaniza” a la población, puesto que se propone la eliminación de los derechos ciudadanos.

## Segunda Parte

Análisis comparativo del modelo de participación ciudadana promovido por las organizaciones de sociedad civil autónomas y el modelo promovido por el Gobierno de Nicaragua



## 1. La protección internacional y constitucional

La participación ciudadana implica organización y asociación. Ambos son derechos comprendidos bajo el título de derechos políticos en la Constitución Política de la República de Nicaragua.

En la teoría política y jurídica actual, la ciudadanía trasciende al catálogo de derechos políticos. Una condición básica de la ciudadanía no está sólo en el reconocimiento de la misma por un ordenamiento jurídico, sino que principalmente requiere de sujetos políticos que se asumen a sí mismos además como sujetos de derecho con capacidad de decidir e incidir en la sociedad política en la que viven.

En Nicaragua la participación ciudadana tiene su fundamento en la Constitución Política a través de normas propias de la constitución, como de la plena vigencia de diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por el Estado.

La definición de Nicaragua como una democracia representativa y participativa tiene diversas normas de desarrollo y, como antecedente fáctico, los procesos participativos que se desarrollaron a partir de la autonomía municipal<sup>18</sup> y del planteamiento de demanda de sectores y movimientos sociales.

La importancia de la participación ciudadana en Nicaragua jurídicamente es evidente, puesto que normas específicas están contenidas tanto en los principios fundamentales como entre el catálogo de derechos. No sólo para establecer el derecho a la participación, sino como el de garantizar las condiciones humanas para la misma.

El artículo 2 mandata que el poder político lo ejerce el pueblo sin que ninguna persona o reunión de personas pueda arrogarse ese poder y representación, pudiendo incidir en el sistema económico, político y social de la nación. En el artículo 4 se le da al Estado la responsabilidad de proteger a todos los nicaragüenses de la explotación, la discriminación y la exclusión.

El artículo 5 establece los principios de la nación, siendo éstos la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad y el pluralismo político, social y étnico entre otros. El artículo 7 define la democracia en Nicaragua como representativa y participativa.

El derecho de asociación está establecido en el artículo 49 Cn, que expresamente señala: «*En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y del campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses*<sup>19</sup> y participar en la construcción de una nueva sociedad.

«*Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines*».

<sup>18</sup> La autonomía fue reconocida en la Constitución vigente a partir de 1987, desarrollada en la Ley de Municipios de 1988, reforzada en las reformas constitucionales de 1995 y en la práctica empezó a concretarse con la elección de concejales en 1990.

<sup>19</sup> Resaltado para este documento.



Artículo 50 garantiza que: “Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal...”.

El artículo 52 se refiere al derecho a hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas.

El artículo 46 establece la plena vigencia de distintos tratados de derechos humanos, de lo que se deriva que son obligatorias para el Estado nicaragüense las siguientes disposiciones:

▮ *De la Declaración Universal de los Derechos Humanos:*

- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica<sup>20</sup>.
- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público<sup>21</sup>.

▮ *Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:*

- Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras<sup>22</sup>.
- Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

▮ *De la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*<sup>23</sup>:

- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes<sup>24</sup>.
- Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político,

económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden<sup>25</sup>.

▮ *De la Convención Americana sobre Derechos Humanos*<sup>26</sup>:

- Libertad de asociación<sup>27</sup>.
- Derechos políticos, de participar en la dirección de los asuntos públicos<sup>28</sup>.

La participación ciudadana requiere del involucramiento activo de las personas para contribuir a la eliminación de los obstáculos que impiden la igualdad y para que se garantice la plena vigencia de los derechos humanos en una sociedad democrática.

La participación ciudadana está íntimamente relacionada con la libertad de expresión e implica la intervención en la toma de decisiones. Permite la transparencia de la gestión pública, asume la diversidad de la sociedad, su pluralidad sin exclusiones ni discriminación y tiene como vital el derecho a disentir.

Puede exigir la rendición de cuentas de las autoridades, la destitución de quienes no cumplen con sus obligaciones o se exceden en sus atribuciones, la iniciativa ciudadana de ley, la fiscalización permanente de la función pública, la crítica a la gestión de las autoridades, el derecho de coordinación y colaboración con el Estado.

La ciudadanía para ser tal debe tener una “participación plena y adecuada en la discusión pública y la toma de decisiones”. Para ello debe tener garantizada “su independencia moral, es decir la habilidad de decidir acerca de sentidos y valores para la propia vida y la posibilidad de vivir de acuerdo con ellos. Autonomía pública y autonomía privada (los

20 Artículo 20, inc. 1.

21 Artículo 21, incisos 1 y 3.

22 Artículo 22, inc. 1

23 El artículo 5 Cn establece que Nicaragua se adhiere a los principios del Derecho Internacional Americano reconocidos por el Estado.

24 Artículo XX

25 Artículo XXII

26 Artículo 5 Cn establece que Nicaragua se adhiere a los principios del Derecho Internacional Americano reconocidos por el Estado.

27 Artículo 16

28 Artículo 23.

términos vienen de la obra de Jurgen Habermas) son las dos dimensiones de la ciudadanía, descansan sobre lo que John Rawls ha identificado como los dos poderes morales básicos de la persona: La capacidad de tener un sentido de justicia y la capacidad de tener una concepción de lo bueno”<sup>29</sup>.

La ciudadanía también implica “la noción de «meta-derecho» (propuesta por Amartya Sen [1984]), no sólo tenemos derecho a la salud o la educación, sino que tenemos derechos a reclamar políticas que atiendan estos derechos y es un «derecho básico» (elaborada por Henry Shue [1980]). Aquél cuyo disfrute es esencial para el disfrute de todos los demás derechos”<sup>30</sup>.

En consecuencia la participación como derecho<sup>31</sup> implica lo siguiente:

- La participación debe ser vista como una relación vinculante entre ciudadanos y autoridades, parte de un “compacto” que incluye la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad y la no discriminación. En ningún caso la participación puede ejercerse lesionando cualquiera de estos otros criterios.
- La discusión pública asume de manera explícita como su marco normativo el marco de los derechos reconocidos universalmente. Esto implica que una discusión bien informada supone procesos de información y formación que incluyen los derechos.
- La discusión pública y las decisiones que de ella resultan asumen la igualdad de las personas como criterio básico y el respeto de su autonomía.
- En las decisiones concretas que se promuevan o se tomen deberá incluirse de la manera más explícita posible la referencia a los derechos en juego en esa decisión, tanto los que son promovidos o beneficiados por ella como los que pudiesen ser afectados.

- Las decisiones deben guiarse por el criterio de favorecer absolutamente a aquellos que estén más privados de sus derechos.

Por otra parte debe ser voluntaria, libre, no impuesta ni decretada, el Estado la fomenta, pero no la exige ni condiciona. Es un derecho que no está supeditado al cumplimiento de deberes.

Es complementaria, no debe sustituir la representación surgida de mecanismos electorales legítimos. Debe reconocer a todos los actores; lo contrario implica exclusión y discriminación. Su límite es el respeto de los derechos humanos y precisa de que a la par se garantice el derecho a la información pública.

29 Eduardo Cáceres Valdivia, Participación ciudadana desde un enfoque de derecho.

30 idem

31 idem

## 2. Proceso de elaboración

**E**l proceso de elaboración de los instrumentos jurídicos tiene antecedentes formales distintos.

La Ley de Participación Ciudadana tiene como antecedentes la Ley de Municipio y sus reformas, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, la Ley de Transferencias Municipales y la Ley de Iniciativa Ciudadana.

El Decreto creador de los CPC tiene como antecedentes formales los Decretos 3/2007, 6/2007, 20/2007, 21/2007, los cuales fueron dictados por el Presidente de la República, reformando un decreto que contiene el Reglamento a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

### 2.1 De la Ley de Participación Ciudadana

En 1998, desde distintas organizaciones civiles se inició el proceso de elaboración de un marco jurídico para organizar la participación ciudadana. A este esfuerzo se sumaron en 1999 la Asociación de Municipios de Nicaragua y el Comité Nacional de Integridad en una suerte de interlocución y coordinación entre actores sociales, políticos e institucionales.

Distintas organizaciones sociales articularon acciones en pro de la consulta, incorporación de aportes y de actividades conexas al Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.

Desde mayo de 2000 hasta marzo de 2001 se realizaron 65 eventos de consulta con diferentes sectores de la sociedad nicaragüense. Este proceso

permitió incorporar los aportes de la ciudadanía al documento final del Anteproyecto de Ley.

El esfuerzo de articulación se nucleó en la Red por la Democracia y el Desarrollo Local y el Grupo Promotor de la Participación Ciudadana, en la que convergían organizaciones civiles, AMUNIC, el Comité Nacional de Integridad, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Centroamericana y la Comisión Pro Derechos Humanos y Paz de la Asamblea Nacional.

Se realizaron acciones de cabildeo con diputadas y diputados de la Asamblea Nacional, logrando el respaldo de 25 miembros de diferentes bancadas.

El 4 de abril de 2001 después de este proceso intenso de consultas, incorporación de aportes y cabildeo se presentó el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana ante la Primera Secretaría de la Asamblea Nacional.

En junio de 2001 la Junta Directiva de la Asamblea Nacional designó a la Comisión de Defensa y Gobernación la responsabilidad de dictaminar el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana.

La incidencia y cabildeo en consecuencia se realizó con la Comisión Dictaminadora. Durante el período, la composición de esta comisión cambió a partir de los resultados electorales de noviembre de 2001.

Durante todo el proceso se dieron aportes teóricos conceptuales sobre Derecho Comparado, experiencias exitosas en otros países e información sobre el proceso de consulta realizado.

Se desarrollaron acciones de divulgación y reflexión en el tema. Se imprimieron ejemplares del Proyecto de Ley de PC, así como la publicación en medios de comunicación social de documentos relativos al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana.

Se efectuaron eventos de reflexión con instancias estatales tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Hubo foros y conversatorios con autoridades edilicias, con expertos municipalistas, con bancadas y legisladores, con candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República. De manera que se logró la inclusión de la Participación Ciudadana como componente en los Programas de Gobierno de los partidos políticos en contienda en las elecciones. Este compromiso fue recordado con posterioridad a través de publicaciones en medios de circulación nacional.

Hubo reuniones con miembros de la comisión dictaminadora y con la asesoría legal de ésta, con el fin de intercambiar opiniones y garantizar que los aportes de la ciudadanía fuesen tomados en consideración en la ley.

Los aportes brindados por la sociedad civil fueron: Elaboración del anteproyecto, realización de consultas, cabildeo, incidencia, promoción, divulgación, capacitación, impulso en su implementación luego de la aprobación de la ley, asesoría municipal, evaluación y sistematización de la participación ciudadana.

## 2.2 Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

El 10 de enero de 2007, en La Gaceta, diario oficial del Estado, se publicó el Decreto 03-2007 mediante el cual se reformaba el Reglamento a la Ley 290, Ley de Organización del Poder Ejecutivo y se creaban cuatro nuevos Consejos Nacionales: 1) Políticas Nacionales, 2) Seguridad y Soberanía

Alimentaria, 3) Costa Caribe y 4) Comunicación y Ciudadanía. Con posterioridad se emitieron otros decretos que cambiaron nombre o atribuciones a estas estructuras creadas.

Para efecto de este trabajo el que compete analizar es el Consejo llamado primero Comunicación y Ciudadanía, el cual desde su creación está a cargo de la señora Rosario Murillo, esposa del Presidente de la República<sup>32</sup>.

El referido decreto se dicta el mismo día que asume como Presidente de la República el señor Ortega. No hay ninguna consulta previa, por el contrario, del texto del mismo pareciera derivarse que en Nicaragua no existe ningún marco jurídico relativo a la participación ciudadana. Está redactado como si se estuviera creando desde entonces la participación ciudadana.

Con el decreto se crea una autoridad que dirigirá la participación ciudadana, es decir una participación ciudadana de arriba hacia abajo.

Aunque el decreto es del 10 de enero de 2007, no es hasta el 24 de ese mismo mes y año que se aprueba la Ley de reforma y adición a la Ley No. 290, Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, en la que se establece que el Presidente de la República podrá crear mediante decretos los Consejos que estime conveniente para el mejor desarrollo de su gobierno, pudiendo determinar la organización y funcionamiento de los mismos. Señalando que “actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. A dichos Consejos no se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los Ministerios de Estado ni de ningún otro Poder del Estado, ni podrán ejercer ninguna función ejecutiva. Estos Consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica”<sup>33</sup>.

32 Ley No. 438 *Ley de Probidad*, Artículo 11: Son inhábiles para el ejercicio de la función pública: a. El cónyuge o acompañante en unión de hecho estable, los parientes hasta el 4to. grado de consanguinidad y hasta el 2do. de afinidad del servidor público que hace el nombramiento o contratación o de la persona de donde hubiere emanado esta autoridad.

33 Artículo 11, Ley No. 612 Publicada en La Gaceta No. 20 del 29 de enero del 2007.

Con posterioridad, el 29 de noviembre de 2007 se aprobó el Decreto 112-2007, en el cual se crean los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano.

Sin embargo, antes de su creación los tribunales de Justicia admitieron el 20 de noviembre de 2007 recursos de amparo introducidos por personas que se identificaron como miembros o coordinadores de los Gabinetes del Poder Ciudadano, de acuerdo con los Vistos Resultas de la sentencia 2 del 10 de enero de 2008 de la Corte Suprema de Justicia<sup>34</sup>.

### 2.3 Similitudes y diferencias

El proceso de elaboración entre ambos instrumentos no presenta similitudes, sino enormes diferencias.

Mientras la Ley de Participación Ciudadana fue elaborada a partir de la consulta previa, durante y posterior a su aprobación, en un ejercicio en la práctica de participación ciudadana, el decreto que crea los CPC no acredita de previo ninguna consulta con la ciudadanía, ni siquiera con la que es afín con el partido de gobierno.

El proceso de elaboración de la ley no sólo se nutrió de los aportes de la ciudadanía, sino que analizó las mejores prácticas de participación tanto nacionales como extranjeras. Hizo uso de la teoría y del marco jurídico constitucional y de derechos humanos para propiciar una deliberación informada y de calidad, que le brindara insumos a la ciudadanía para realizar aportes de mayor calidad.

Asimismo permitió el acercamiento e interlocución directa con las estructuras del Estado; en cambio, en la formulación del decreto no se conoce de ninguna actividad en la cual se escuche el interés ciudadano y, por el contrario, a lo sumo hay una suerte de "interpretación" de lo que la ciudadanía o el pueblo, en un concepto restringido del mismo, quiere.

Sin embargo, las diferencias mayores no se dan en el proceso de interlocución, consulta, promoción, incidencia y cabildeo con el que se elaboró la Ley de Participación Ciudadana a diferencia del decreto de creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, sino en el asidero legal y legítimo que lo sostiene.

La creación del Consejo de Comunicación y Ciudadanía se produce antes de que se reforme la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, en el que se le otorga al presidente la facultad de crear consejos y secretarías. La persona nombrada para coordinar este Consejo está inhabilitada por la ley para ejercer esas funciones.

Aunque en el decreto de creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano se establece que se convalidan los decretos creadores del Poder Ciudadano emitidos a partir del 10 de enero de 2007, estos decretos reforman el reglamento a la Ley 210, la cual no dispone en ninguno de sus artículos que deba ser reglamentada. Las leyes se reglamentan "cuando ellas expresamente así lo determinen"<sup>35</sup> y el Presidente de la República tiene la atribución de "reglamentar las leyes que lo requieran"<sup>36</sup>.

Finalmente, a su cuestionada legalidad se le suma una también cuestionable legitimidad, puesto que antes de su existencia legal comparcen ante los tribunales de justicia sin que se explique cómo demuestran su calidad de tales y son parte de una instrumentación que muy tempranamente muestra una intencionalidad de rebasar el marco jurídico, poniéndose por encima o al margen de él.

La Corte Suprema de Justicia acepta a unas personas que dicen representar unas estructuras que

34 Las personas que se identificaron como miembros y coordinadores de unas organizaciones que no habían sido creadas recurrieron ante la aprobación de una ley en la Asamblea Nacional antes de su publicación, en la cual se derogaba la facultad del Poder Ejecutivo de dictar Decretos Administrativos creando consejos como estructura del Poder Ejecutivo, establecida en el artículo 11 de la Ley No. 612

35 Artículo 141 de la Constitución Política de la República

36 Artículo 150 inciso 10 Constitución Política de la República.

no tienen existencia legal y les acepta un recurso de amparo antes de que se finalice el proceso de formación de ley, es decir antes que se produzca la disposición, acto o resolución que presumiblemente va a violar o tratar de violar los derechos constitucionales, tal y como establece el artículo 188 de la Constitución, como antecedente para que pueda interponerse un Recurso de Amparo.

En conclusión, mientras en el proceso de elaboración de un instrumento se hizo uso de la soberanía, es decir del ejercicio legítimo de decidir y participar “libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación”, en el otro se mostró la voluntad de actuar de hecho, “saltándose por la torera” el marco jurídico que da garantías y seguridad jurídica a toda la ciudadanía.

## 3. Análisis jurídico

### 3.1 Fundamentación

#### ► La Ley de Participación Ciudadana

En el proceso de divulgación realizado antes, durante y después de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana se explicaban las razones para incorporar una ley de esta naturaleza en el marco jurídico nacional, siendo éstas:

- Una consecuencia directa del mayor tamaño de los Estados contemporáneos lo constituye la dificultad creciente de la ciudadanía de participar en los asuntos de orden público.
- Se torna imprescindible para la verdadera representación la necesidad de la consulta permanente a los representados a través de mecanismos destinados para tal efecto. No hay gobernabilidad ni desarrollo sostenido sin el involucramiento activo de los ciudadanos y agentes privados.
- En la sociedad nicaragüense existen prácticas participativas que deben ser reconocidas e institucionalizadas por el Estado.
- El imprescindible proceso de legitimación constante de los actos de gobierno.
- Los ciudadanos son agentes públicos (salud, educación, medio ambiente, seguridad).
- Se necesita de un entorno de confianza para permitir la generación de ahorro e inversión.
- En la lucha contra la pobreza es clave la conducta activa de los grupos desfavorecidos.
- Institucionalización de prácticas participativas gubernamentales, sectoriales, estatales: En educación, salud, etc.
- En el marco jurídico nacional existen distintas instancias consultivas que precisan ordenarse.
- Es necesario formalizar la planificación participativa en proyectos de inversión.
- Se precisa brindar apoyo a la conformación de Comités de Desarrollo Municipal.
- La activación del CONPES como espacio de encuentro Estado-sociedad necesita procedimientos generales no sujetos a la discrecionalidad administrativa.
- Es preciso dar un reconocimiento de la capacidad de incidencia en políticas públicas y de impacto social de las acciones de la sociedad civil.
- Se hace un reconocimiento al capital social, a la experiencia y al conocimiento de la sociedad civil nicaragüense.

#### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

En los medios de comunicación oficiales y partidarios, el 19 de noviembre de 2007 circuló un artículo titulado: CPC van porque así lo quiere el pueblo<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> <http://www.elpueblopresidente.com/PODER-CIUDADANO/91.html>

En el artículo se señala que el Presidente de la República informó que el 30 de noviembre se instalaría el Gabinete de los Consejos del Poder Ciudadano.

Asimismo calificó de retrógrada, retrasada, reaccionaria y como una invasión de poder la actitud de los diputados que se opusieron al veto presidencial de una ley que pretendía derogar una reforma a la Ley 290, en la que se le dio al Presidente la atribución de crear los consejos que estimara conveniente para el mejor desarrollo de su gobierno.

La nota afirmaba que desde el gobierno se estaba trabajando con los delegados departamentales de los CPC y los ministros de las diferentes instituciones. Aunque a esa fecha no se había dictado el decreto que los creaba.

Se afirma que lo que se pretende es “compatibilizar las demandas de los consejos con los planes de las instituciones y priorizarlos, y ejecutar lo que es posible hacer con los presupuestos de cada ministerio para el próximo año y que nos reclame por aquello que no cumplamos, pero estamos seguros que vamos a cumplir porque los compromisos con el pueblo son sagrados”.

También se señala que se “votó por la restitución” de derechos, indicando que “algunas personas viven en otros tiempos, en tiempos de desconocimiento de derecho, tal y como lo fue la dictadura somocista, donde organizarse era delinquir”.

Un diputado del partido en el poder dijo que “el pueblo está en oposición al sistema que dejaron los gobiernos neoliberales; ahora tendrán mayor motivación para organizarse, hay que preocuparse por la profundización de estos espacios de la democracia que constituyen los Consejos del Poder Ciudadano”.

Otro diputado de la bancada oficial afirmó, según la nota de prensa: “Que la derecha vive desvelada porque busca las mil y una maneras de quitar el derecho al pueblo de organizarse a través de los CPC<sup>38</sup>”.

En otro artículo titulado *CPC y gobierno del poder ciudadano discuten agenda de trabajo del 2008*<sup>39</sup>, fechado el 18 de noviembre, se informaba que los delegados de los CPC discutían con los ministros del gobierno la elaboración de una agenda de trabajo que recogiera las principales necesidades de la población para ser atendidas durante la gestión gubernamental en el siguiente año.

Según la nota, los ministros de los sectores de educación, cultura, economía, salud y seguridad social expusieron las principales demandas planteadas por la población a través de los Consejos del Poder Ciudadano. Se afirmó que se estaba trabajando en la Agenda Nacional del Poder Ciudadano, la cual contendría todas las necesidades y demandas que “han venido recogiendo a lo largo y ancho” del país por los CPC.

Se planteó que se instalaría el Gabinete Nacional del Poder Ciudadano “para trabajar con más propiedad en la relación entre la población y los servidores públicos que están al frente de instituciones de gobierno”.

Finalmente se informa que luego de definir la agenda conjunta, la misma “será aprobada por el presidente Daniel Ortega y que será presentada al pueblo de Nicaragua”.

Para la fecha de instalación de los Comités de Participación Ciudadana, el coordinador de Managua era el señor Elías Chévez, quien aseguró que era politiquería barata los argumentos de la derecha en relación con los CPC, pues “quieren quitarle el derecho al pueblo de participar en las decisiones gubernamentales”<sup>40</sup>.

38 Diputado José Figueroa, con quien en la legislatura anterior 2002-2006 se cabildeó, incidió y negoció la Ley de Participación Ciudadana.

39 <http://www.elpueblopresidente.com/PODER-CIUDADANO/81.html>

40 [http://www.elpueblopresidente.com/PODER-CIUDADANO/161107\\_cpcDaniel.html](http://www.elpueblopresidente.com/PODER-CIUDADANO/161107_cpcDaniel.html)



Según afirmaciones contenidas en artículos publicados en el portal Pueblo Presidente, los CPC “son mecanismos donde la democracia participativa brilla en su mayor intensidad”, asegurando que han sido fundamentales para realizar labores de prevención de epidemias promovidas por el Gobierno.

### ► Similitudes y diferencias

La fundamentación de hecho para la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana hace un reconocimiento explícito a las abundantes y diversas formas de organización con el fin de participar e incidir en la gestión pública que se realiza por parte de la sociedad nicaragüense.

Además que le reconoce su calidad de agente activo y sujeto de derecho, imprescindible para lograr el desarrollo social-político-económico.

La información pública contenida principalmente en el portal Pueblo Presidente permite inferir una organización de la participación ciudadana, desde las esferas del Poder Ejecutivo para apuntalar principalmente las acciones sociales contenidas en su agenda gubernamental.

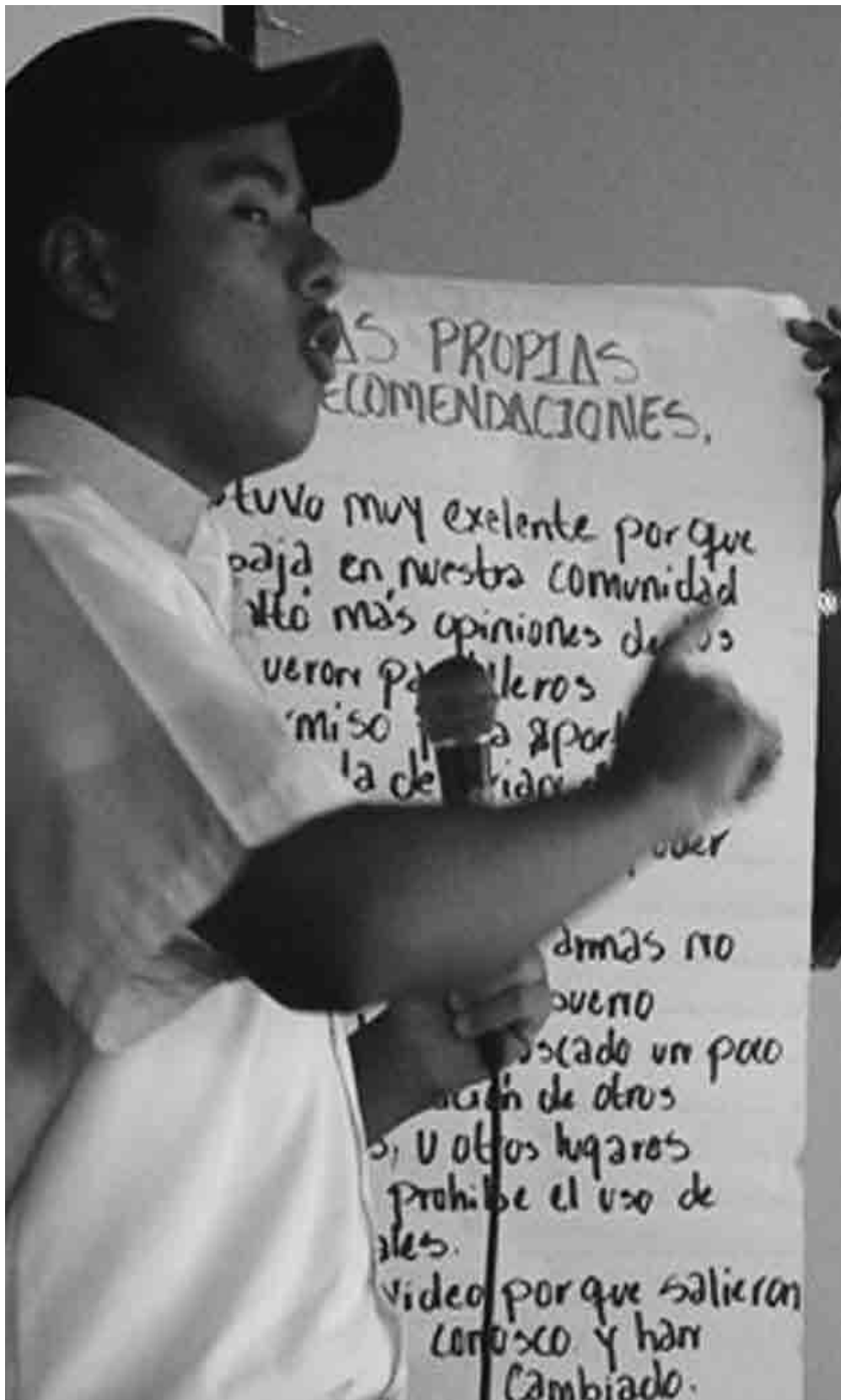
Es evidente en los artículos que recogen declaraciones de personeros de los CPC, que hay una omisión de lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana, aún en políticos oficialistas que participaron en su aprobación en la legislatura anterior a la actual. Más aún, se intenta “reinventar” la realidad, pues se señala que están restituyendo derechos que no había en la dictadura somocista cuando organizarse era “delinquir”. Se omite absolutamente que se están refiriendo a una situación ocurrida treinta años atrás y que durante todo ese tiempo la explosión de la organización ciudadana de la sociedad nicaragüense pasó de la amplia organización de masa de los años 80 a la organización autónoma de los años 90 y principios del siglo XXI, en la que participaron incluso centenas de organizaciones con afiliación sandinista.

De acuerdo con una investigación realizada, también existían diversas instancias de participación en las que confluían gobierno y sociedad. Sin incluir en esta lista los Comités de Desarrollo Municipal, existentes en los gobiernos municipales, ni los Comités Departamentales y otras muchas instancias de coordinación sectoriales o territoriales con distintos niveles de desarrollo.

**Cuadro No. 1**<sup>41</sup>  
**Número de instancias formales por sector y territorio**

Sector	Consejos		Comisiones Nacionales	Comités Nacionales	Instancias Territoriales	Total
	Nacionales	Directivos				
Instancias deliberativas nacionales	2					2
Producción y Competitividad	2	1	6			9
Infraestructura	3	2			1 Municipal	6
Social	9	3	7		2 Departamental / 1 Municipal	22
Gobernabilidad	3		1		2 Deptal./Regional / 1 Municipal	7
Económica	2	3	16	1	1 Deptal./Regional / 1 Municipal	24
Laboral	2	1	2			5
Costa Atlántica			1		2 Regionales	3
	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>78</b>

41 Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana. Ada Esperanza Silva Pérez, 2006



## 3.2 Postulado constitucional

### ► De la Ley de Participación Ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana hace referencia a los artículos 7 y 50 de la Constitución Política.

El artículo 7 define a Nicaragua como una República democrática, participativa y representativa y el 50 se refiere al derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.

### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

El decreto hace referencia a los siguientes artículos de la Constitución Política: 2, 7, 30, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 69, 81, 99, 101, 118, 131, 150 numeral 13, y 158.

El artículo 2 refiere que la soberanía nacional reside en el pueblo que lo ejerce a través de los instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El artículo 30 se refiere a la libertad de expresión; el artículo 46 a la vigencia de distintos instrumentos de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas y de los Estados Americanos.

El artículo 49 se refiere a la libertad de organización; el artículo 51, al derecho a elegir; el artículo 52, al derecho a hacer peticiones; el artículo 53, al derecho de reunión pacífica y el artículo 54, al derecho de concentración y manifestación.

El artículo 55 se refiere al derecho de organizarse en partidos políticos y el artículo 69 al derecho de manifestar sus creencias religiosas y a la prohibición de eludir las observancias de la ley, invocando creencias o disposiciones religiosas.

El artículo 81 se refiere al derecho de los trabajadores a participar en la gestión de las empresas y

el artículo 99, a la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo integral del país y gestor del bien común, así como de proteger, fomentar y promover las distintas formas de propiedad.

El artículo 101 refiere que los trabajadores y sectores productivos tienen derecho a participar en la elaboración, ejecución y control de los planes económicos y el artículo 118, a la promoción de la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación.

El artículo 131 refiere que los funcionarios responden ante el pueblo; el artículo 150 numeral 13 refiere la creación del CONPES y el artículo 158, a que la justicia emana del pueblo.

### ► Similitudes y diferencias

Ambos instrumentos se refieren a los artículos 7 y 50. El decreto relaciona una cantidad mayor de normas constitucionales.

La Ley de Participación no menciona todos los artículos constitucionales que sí se refieren en el decreto, aunque sí señala que la participación ciudadana es un derecho fundamental establecido en la Constitución Política y, luego, todos los derechos relativos a la organización y participación le da forma normativa en el texto de la ley. El decreto sólo los enuncia en los considerandos, pero no les da desarrollo legal.

El decreto hace una mezcla de artículos constitucionales que se refieren tanto a la democracia participativa como a la democracia representativa, aunque entre todos los artículos no señala el 71, en el que se le da plena vigencia a la Convención Internacional del Niño y la Niña.

La lista mencionada por el decreto ejecutivo contiene artículos referidos a aspectos que no son del resorte del Poder Ejecutivo, como la administración de justicia, por ejemplo.

Se menciona el artículo en el que se crea el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social,

cuya junta directiva<sup>42</sup> se integra al Gabinete Nacional del Poder Ciudadano, lo cual crea una distorsión institucional muy seria, puesto que el CONPES es una estructura creada por norma constitucional y el Gabinete Nacional del Poder Ciudadano por medio de un decreto ejecutivo que no sólo es inferior en la jerarquía legal, sino que su legalidad está en entredicho.

No sólo porque tiene como referencia inmediata el Decreto 3/2007 que reglamente una ley que lo establece, sino porque en él “se convalidan todos los Decretos creadores de Consejos de Poder Ciudadano promulgados por la Presidencia de la República desde el 10 de enero del presente año (2007) hasta la fecha, los cuales conservan toda su vigencia y fuerza legal desde la fecha de su promulgación respectiva”<sup>43</sup>. La convalidación no es una atribución existente en el marco jurídico nacional y en consecuencia no está en el catálogo de atribuciones del Presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 151 Cn.: “Los decretos y providencias del Presidente de la República deben ser refrendados por los Ministros de Estado de las respectivas ramas, salvo aquellos acuerdos que se refieran al nombramiento o remoción de sus Ministros o Viceministros de Estado”. Acto que no se cumplió con el Decreto 112/2007.

### 3.3 Instrumentos internacionales

#### ► De la Ley de Participación Ciudadana

En los Considerandos de la Ley de Participación Ciudadana se hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

#### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

El decreto hace referencia a:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 21: “1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, 2 (...), 3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público...”;
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos XX: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes”; XXI: Derecho de Reunión; XXII: “Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”;
- La Convención Americana Sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José, artículo 23: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos ...”.

#### ► Similitudes y diferencias

Ambos instrumentos no se refieren a todos los tratados de derechos humanos contemplados en la Constitución Política. Ambos omiten la Convención Internacional de Derechos del Niño y la Niña y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por su parte, en la Ley de Participación Ciudadana no se incluye la Convención Americana de Derechos Humanos y en el decreto no se incluye el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El decreto no sólo menciona algunos instrumentos, sino que, a diferencia de la Ley de Participación

42 Se desconoce quiénes conforman la Junta Directiva del CONPES y no hay información sobre esta estructura, aunque sí aparece en el Presupuesto General de la República.

43 Artículo 7, Decreto 112/2007.

Ciudadana, indica explícitamente algunos artículos de los mismos.

Al mencionarlos expresamente podemos inferir que son fundamentos filosóficos de la ley, así deberíamos entender que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que todos los ciudadanos deben de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o través de representantes libremente elegidos.

### 3.4 Considerandos

Ambos instrumentos contienen 6 Considerandos, de hecho y de derecho, tanto de la obligatoriedad derivada de la firma de tratados internacionales de derechos humanos, como de postulados constitucionales.

#### ► De la Ley de Participación Ciudadana

- El primer considerando se refiere a los artículos constitucionales que en esta ley se señalan, el 7 y el 50.
- El segundo indica que la participación ciudadana es un derecho fundamental reconocido tanto en la Constitución como en tratados internacionales de derechos humanos.
- El tercero refiere al manejo transparente de la cosa pública y la gobernabilidad precisa de una efectiva participación ciudadana, que pueda perfeccionarse y legitimar constantemente los actos de gobierno.
- En el cuarto se hace referencia a las prácticas del poder público en cuanto a consulta, participación en la justicia y en lo electoral.
- El quinto se refiere a la diversidad de la participación que se desarrolla por la ciudadanía.
- Finalmente, el considerando seis refiere que la participación ciudadana no altera la representación ni la autoridad del poder público.

#### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

- El primer considerando se refiere a que la Constitución de 1987 estableció que la soberanía nacional reside en el pueblo y que el poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes o de manera directa y señala una serie de artículos constitucionales.
- El segundo señala que la democracia participativa y representativa reconocida por el poder constituyente de 1987 tiene como base dos fuentes, una formal y una material. La primera lo constituyen los derechos universales contenidos en los instrumentos de derechos humanos reconocidos en el artículo 46 de la Constitución Política. La fuente material por su parte está constituida por la voluntad y el sentir de todas las fuerzas activas del país, expresada a través de los diferentes sectores sociales, políticos, económicos y religiosos de la nación nicaragüense, dentro de un marco democrático y social de derecho.
- El tercero refiere que la democracia participativa y representativa se ha desarrollado en diversos instrumentos legales a todos los niveles del Estado, con el objeto de promover al ciudadano como un sujeto activo y participativo en la vida pública de la nación.
- El cuarto considerando refiere que, de acuerdo con la Constitución Política, al Presidente de la República le corresponde dictar decretos ejecutivos, organizar y dirigir el gobierno y cualquier otra atribución que le confieran la Constitución y las leyes. Así como organizar en el número y competencias que él mismo determine, no sólo los ministerios de Estado, los entes autónomos y gubernamentales, bancos estatales e instituciones financieras estatales, sino también todos los demás organismos que trabajen o que se vinculen con el Poder Ejecutivo en apoyo a su gestión.

- En el quinto considerando, las distintas administraciones desde 1987 han creado centenares de comisiones o consejos tanto territoriales como sectoriales que funcionan legalmente sin que se haya producido recurso alguno en contra de esos decretos creadores de esos organismos.
- El sexto combina los derechos de organización del pueblo con las facultades del Presidente de la República otorgadas por la Constitución Política para crear comisiones y consejos que hagan efectivo el derecho a organizarse en apoyo a las políticas de la Presidencia para que el pueblo gobierne efectivamente y combatan juntos la pobreza y el desempleo heredado.

### ► **Similitudes y diferencias**

Llama la atención en los Considerandos del decreto su reiteración de hacer referencia al poder constituyente de 1987, por cuanto en el texto constitucional vigente no se han modificado los derechos fundamentales que siguen siendo los mismos del texto original. Aunque se propone, por otra parte, una combinación entre los derechos ciudadanos y las facultades del Presidente de la República, que no está ni esbozado por el poder constituyente.

En la Ley de Participación Ciudadana se hace hincapié en la legitimación constante de los actos de gobierno. Mientras de los Considerandos del decreto se infiere que hay una concepción de un ciudadano como agente estatal-gubernamental, no agente activo de sus propios intereses, sino una suerte de “extensión” de la labor del gobierno a través de las personas que organiza para tal fin.

No estamos, pues, ante ciudadanos que fiscalizan y controlan la labor gubernamental, sino ante un “voluntariado” que apoya los actos gubernamentales, que luego le permite al Ejecutivo “saludar con sombrero ajeno”, asumiendo como suyos los resultados positivos que estas organizaciones realicen, en una suerte de “apropiación de fuerza de trabajo”.

La naturaleza en consecuencia es distinta, mientras la ley pretende desarrollar el derecho fundamental de participación ciudadana, el decreto reivindica a los CPC como estructuras administrativas del Poder Ejecutivo.

## 3.5 Objeto

### ► **De la Ley de Participación Ciudadana**

En la Ley de Participación Ciudadana se establece que el objeto de la misma es promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en los distintos ámbitos a través de la creación de mecanismos que permitan la interacción fluida con el Estado. Con ello se pretende contribuir al fortalecimiento de la libertad y la democracia en sus dos vertientes: Participativa y representativa.

Se hace hincapié en el derecho a participar en igualdad de condiciones en la gestión pública del Estado.

### ► **Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

En el decreto se establece que se crean los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano a fin de que el pueblo nicaragüense se organice y participe “en el desarrollo integral de la nación de manera activa y directa y apoyen los planes y las políticas del Presidente de la República...”.

### ► **Similitudes y diferencias**

Ambos instrumentos se refieren en su primer artículo a la democracia participativa y a la democracia representativa. La Ley pone el énfasis en el ejercicio pleno de la ciudadanía y en el fortalecimiento de la libertad. En el decreto por su parte, aunque se hace referencia a la organización y participación para el desarrollo integral, también se hace hincapié en el apoyo a los planes y políticas del presidente.

Como consecuencia, la naturaleza es distinta. Mientras la Ley potencia la participación ciudadana y su eje lo constituye el derecho fundamental de la participación plena de la ciudadanía, el decreto por su naturaleza administrativa tiene como eje el apoyo a los planes y políticas del Ejecutivo.

### 3.6 Instrumentos de participación ciudadana

Los instrumentos de participación ciudadana se refieren a la forma concreta en que se efectuará la misma respecto de las estructuras estatales.

#### ► De la Ley de Participación Ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana establece los siguientes instrumentos:

- La iniciativa ciudadana para la creación de normas en el ámbito nacional, regional autónomo y local.
- La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen.
- Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.
- Las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local.
- La consulta ciudadana en el ámbito local.
- Desarrollo de otros instrumentos de participación ya existentes en otras leyes como son:
  - o Los cabildos abiertos municipales.
  - o Los comités de desarrollo municipal y departamental.
  - o La petición y denuncia ciudadana.

#### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

El decreto no contempla instrumentos concretos. Aunque por la información pública se dan noticias de reuniones entre miembros del Poder Ejecutivo con miembros de los Consejos de Poder Ciudadano.

#### ► Similitudes y diferencias

Siendo el decreto de creación de los CPC de menor rango que una ley, los instrumentos de participación ciudadana prevalecen sobre cualquier otro instrumento que un decreto creara. Sin embargo, la realidad ha sido que la única forma organizativa aceptada por el gobierno es ésta paragubernamental, al punto que se ha puesto por encima de los gobiernos municipales que son administrados por miembros del partido de gobierno y actúan además como instancias paralelas.

Esta forma de organización privilegiada orientada desde el Ejecutivo ha ignorado las obligaciones normativas no sólo derivadas de la Ley de Participación Ciudadana, sino de otras como la Ley de Municipio o la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

Un decreto ejecutivo se impone a leyes ampliamente discutidas y aprobadas en debate público, personas designadas por el Ejecutivo deciden por encima de las autoridades legalmente electas y estructuras paragubernamentales anulan la participación ciudadana amplia y diversa.

### 3.7 Definiciones

#### ► De la Ley de Participación Ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana define una serie de conceptos:

- Ciudadano: Es toda persona natural en pleno goce de sus derechos civiles y políticos en capacidad de ejercer derechos y obligaciones en lo que hace al vínculo jurídico con el Estado.

- Democracia: Sistema político y forma organizativa de la sociedad, en la que ésta participa y decide libremente la construcción y perfeccionamiento del sistema político, económico y social de la nación.
- Democracia representativa: Es el ejercicio del poder político del pueblo por medio de sus representantes y gobernantes libremente electos por medio del sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación en donde el pueblo, la nación y la sociedad son los elementos fundamentales para la elección de las personas que se encargarán de la dirección y administración del país.
- Democracia participativa: Es el derecho de los ciudadanos a participar efectiva y directamente en igualdad de condiciones en los asuntos públicos nacionales y la gestión local a fin de dar la plena garantía a su participación.
- Estado Social de Derecho: Es la subordinación o limitación del poder público y las actividades privadas a la ley, y en donde el desarrollo del Estado tiende a corregir las contradicciones económicas de la sociedad.
- Participación ciudadana: Es el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible en corresponsabilidad con el Estado.
- Políticas públicas: Conjunto de disposiciones administrativas que asume el poder público para hacer efectivo el ejercicio de la administración de la cosa pública y el cumplimiento de sus atribuciones y funciones.
- Sociedad civil: Es un concepto amplio, que engloba a todas las organizaciones y asociaciones que existen fuera del Estado, incluyendo a los partidos políticos y a las organizaciones vinculadas al mercado. Incluye los grupos de interés, los grupos de incidencia, sindicatos, asociaciones de profesionales, cámaras de comercio, empresariales, productivas, asociaciones étnicas, de mujeres y jóvenes, organizaciones religiosas, estudiantiles, culturales, grupos y asociaciones comunitarias y clubes deportivos.

### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

En el decreto de creación de los CPC no se establecen definiciones en el texto de la ley, aunque en los considerandos hacen referencias a los postulados constitucionales, luego no los desarrollan en normas concretas.

### ► Similitudes y diferencias

Las definiciones contenidas en la Ley de Participación Ciudadana permiten inferir que asumen este derecho como un derecho fundamental, cuyo eje articulador es la ciudadanía como sujeto político y de derecho, que incide, aporta y decide con autonomía e independencia y efectivamente es un agente activo en la “construcción y perfeccionamiento del sistema político, económico y social de la nación”, sin que nadie pueda “arrogarse su representación” si no es por los mecanismos de elección legalmente establecidos y por sobre todo que tiene la capacidad de fiscalizar al Estado limitando al poder público, que debe subordinarse estrictamente a lo que la ley manda.

Aunque el decreto no establece definiciones, previo a su instalación funcionarios de gobierno se refirieron a los CPC desde una posición confrontativa, lanzando epítetos hacia quienes hacían críticas a estas estructuras y manejando un concepto de pueblo que pareciera indicar que sólo es pueblo quien “acepta y cabe” en los CPC.



Es decir que al carácter general que como toda ley tiene la Ley de Participación Ciudadana, se le opone una concepción restringida que, aunque no está definida en el decreto, se infiere de la interpretación que se le da, pero fundamentalmente de lo que ha sido en la práctica el desarrollo de estas estructuras.

### 3.8 **Ámbito de aplicación**

#### ► **De la Ley de Participación Ciudadana**

La ley establece que la participación ciudadana se ejercerá en el ámbito nacional, regional, departamental y municipal. Sin afectar otros mecanismos de participación ya existentes. No limitando tampoco el desarrollo de nuevas formas de participación.

#### ► **Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

El decreto establece que los Consejos y Gabinetes existirán en las comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y a nivel nacional.

#### ► **Similitudes y diferencias**

El ámbito es similar, aunque el decreto explicita a las comunidades, comarcas, barrios y distritos, entidades que en la ley tienen el nombre genérico de asociaciones de pobladores. La ley también hace hincapié que no afecta ni la participación existente ni limita las nuevas formas de participación.

### 3.9 **Principios rectores**

#### ► **De la Ley de Participación Ciudadana**

La ley establece como principios rectores los siguientes:

1. Voluntariedad: En tanto la participación ciudadana está reconocida como un derecho humano, ésta debe de ser decisión inherente a la volun-

tad del ciudadano y con el claro y firme propósito de participar voluntariamente y no mediante halagos, presión o coacción de interpósitas o terceras personas, o bien porque la ley así lo establece.

2. Universalidad: La participación ciudadana debe proporcionar al ciudadano la garantía, en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos nicaragüenses, sin distinción ni discriminación por motivos de raza, sexo, edad, etnias, religión, condición social, política u otras razones que pudiesen limitar el derecho a participar en los asuntos públicos y la gestión estatal.

3. Institucionalidad asumida y efectiva: La participación ciudadana se institucionaliza y se convierte en un derecho exigible por la ciudadanía y en una obligación del Estado y sus representantes por tener que propiciar su efectividad.

4. Equidad: La participación ciudadana proporciona a todos los sectores de la sociedad, incluyendo aquellos de mayor vulnerabilidad, los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para colocarlos en un plano de igualdad con el objetivo de mejorar la condición y la calidad de vida.

5. Pluralidad: La participación ciudadana implica el reconocimiento de la diversidad de valores, opiniones y prácticas dentro de la ciudadanía y el respeto a las mismas por parte de la autoridad, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

6. Solidaridad: La participación ciudadana permite la expresión de los intereses superiores que llevan a la ciudadanía a actuar en procura del bien común, más allá de los intereses particulares.

#### ► **Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

No establece principios rectores.

### ► Similitudes y diferencias

La ley toma en consideración que la participación ciudadana es un derecho fundamental, prevaleciendo, en consecuencia, la voluntad del individuo, no el halago, la presión o la coacción.

Es universal y desarrolla la igualdad real y la no discriminación. Es un derecho exigible y no una concesión. Reconoce la diversidad de la ciudadanía y la obligación de respeto por parte del Estado y tiene como fin la procura del bien común, más allá de los intereses particulares.

En el discurso oficial ha prevalecido el carácter impositivo de los CPC, su forma privilegiada y excluyente de interlocución y los mecanismos de presión o coacción.

## 3.10 Espacios de participación

### ► De la Ley de Participación Ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana desarrolla normas de algunas estructuras ya existentes y crea otras.

Los espacios de participación contemplados en la ley son los siguientes:

- Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
- Consejos Sectoriales
- Consejo Regional de Planificación Económica y Social
- Consejo de Desarrollo Departamental
- Consejos de Desarrollo Municipal
- Asociación de Pobladores
- Organizaciones sectoriales

- Defensoría de la Participación Ciudadana
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana

### ► Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

El decreto creador de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano establece las siguientes estructuras:

- Consejo Comunitario del Poder Ciudadano
- Gabinetes Comarcales del Poder Ciudadano
- Gabinetes de Barrios del Poder Ciudadano
- Gabinetes de Distritos del Poder Ciudadano
- Gabinetes Municipales del Poder Ciudadano
- Gabinetes Departamentales/ Regionales del Poder Ciudadano
- Gabinete Nacional del Poder Ciudadano
- En todas las áreas y sectores que sean necesarios se podrán crear otros gabinetes.

### ► Similitudes y diferencias

La ley contempla diversas estructuras organizativas desde el nivel municipal hasta el nivel nacional. El decreto únicamente establece los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional.

## 3.11 Acceso a la información

### ► De la Ley de Participación Ciudadana

Los ciudadanos de manera individual o colectiva podrán solicitar y deberán recibir en un plazo ra-

zable información oportuna y veraz de las diferentes instancias del Estado y de la administración pública, previa solicitud por escrito y que pudiese resultar necesaria para el cumplimiento efectivo de sus deberes y derechos y de participar en las diferentes instancias de participación establecidas en la presente ley.

### ► **Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

No establece nada referente a este tema.

### ► **Similitudes y diferencias**

La participación ciudadana requiere de información, implica también el derecho a recibir, buscar y recabar información oportuna y veraz. El Estado tiene la obligación de informar y dar cuenta de sus actos a la ciudadanía. Por ello es un apartado primordial de la Ley de Participación Ciudadana que no está normado en el decreto de creación de los CPC.

## **3.12 Mecanismos de participación**

### ► **De la Ley de Participación Ciudadana**

En la ley se establecen los siguientes mecanismos:

- Proceso de formación de la ley: Iniciativa ciudadana y consulta ciudadana.
- Iniciativas de resolución y ordenanzas ante los Consejos Regionales de la Costa Atlántica y consulta ciudadana en el nivel regional.
- Iniciativas de ordenanzas y resoluciones ante el Concejo Municipal y consulta ciudadana en el nivel municipal.
- Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.
- Participación ciudadana en las coordinaciones interinstitucionales a nivel de las regiones.

- Participación ciudadana en el nivel departamental para la coordinación y el seguimiento y evaluación de planes y proyectos de inversión dirigidos al desarrollo territorial.
- Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales.
- Consulta a los Comité de Desarrollo Municipal.
- Participación permanente en las instancias locales y autogestión de proyectos y programas de desarrollo.
- Acuerdos de trabajo entre las asociaciones de pobladores y el gobierno municipal.
- Gestión, ejecución o prestación de obras, proyectos y servicios públicos de incidencia en barrios o comarcas.
- Colaboración en la formulación y ejecución de políticas y expresión de intereses específicos de los diferentes sectores de la sociedad.

Consulta ciudadana sobre:

- Prioridades del Plan de Desarrollo Municipal.
- Obras o servicios que puedan atenderse o realizarse.
- Presentar propuestas con relación a políticas públicas nacionales o regionales que puedan incidir en el desarrollo del municipio y sus moradores.
- Temas que por su importancia y por su naturaleza ameriten ser abordados por los miembros de la comunidad.
- Participación de los pobladores en los cabildos municipales.
- Audiencias públicas con el alcalde.
- Participación de la comunidad en la elaboración

de la estrategia, el plan de desarrollo y el plan de inversión.

- Petición.
- Denuncia.
- Emitir opiniones ante los órganos de consulta establecidos y ante las comisiones legislativas, por cualquier medio escrito en el proceso de formación de la ley, sin el perjuicio del derecho a ser consultados.

### ► **Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

El decreto no establece mecanismos de participación, sólo indica que deben existir en cada consejo y gabinete los siguientes cargos:

1. Coordinador (a) de Promoción de Derechos de Ciudadanía (capacitación)
2. Coordinador (a) de Comunicación y Propaganda
3. Coordinador (a) de Seguridad Ciudadana, Intercambios comunitarios y solidaridad
4. Coordinador (a) de Derechos de la Mujer
5. Coordinador (a) de Derechos de los(as) jóvenes y niños(as)
6. Coordinador (a) de Derechos de Adultos(as) Mayores
7. Coordinador (a) para Salud
8. Coordinador (a) para Educación
9. Coordinador (a) para Medio Ambiente
10. Coordinador (a) para Transporte e Infraestructura

11. Coordinador (a) para Desarrollo Rural
12. Coordinador (a) para Cultura
13. Coordinador (a) para Deporte
14. Coordinador (a) de Propuestas hacia los Gobiernos Locales
15. Coordinador (a) de Programa y Proyectos de Promoción de Empleo, Auto-Empleo y trabajo comunitario
16. Coordinador (a) General
17. Todos aquellos (as) otros (as) que ellos mismos decidan.

### ► **Similitudes y diferencias**

Los mecanismos establecidos en la ley son amplios y responden a los distintos intereses que pueda tener la ciudadanía. Acorde con su carácter voluntario deja al arbitrio de la ciudadanía la forma de organización que desee.

El decreto no establece mecanismos, sólo menciona cargos y refiere cómo se integrarán desde el nivel local hasta el nacional.

## **3.13 Obligación del Estado**

### ► **De la Ley de Participación Ciudadana**

La ley establece las siguientes obligaciones para el Estado:

- De información.
- De aplicación de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana.
- De promover la participación ciudadana. La promoción de la participación ciudadana tiene por objeto sensibilizar a la ciudadanía y a las perso-

nas que desde un cargo ejercen la función de la administración pública en sus diferentes niveles de organización, frente a los ciudadanos en general desde su condición de administrados y la importancia del ejercicio de la democracia representativa con el accionar de la democracia participativa, sin exclusión o discriminación alguna.

- De defender la participación ciudadana. La defensa de la participación ciudadana tiene por objeto garantizar el ejercicio efectivo de los derechos contenidos en la presente ley y reconocidos en la Constitución Política y los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado de Nicaragua y demás disposiciones normativas referidas a la participación ciudadana.

#### ► **Del Decreto de Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

No hace referencia a las obligaciones del Estado con respecto a la ciudadanía.

#### ► **Similitudes y diferencias**

En correspondencia con el planteamiento de la participación ciudadana como un derecho fundamental se derivan responsabilidades de parte del Estado. El decreto, por su parte, aunque en los considerandos mencione una serie de artículos constitucionales, no sólo no presenta el desarrollo normativo respectivo, sino que deja en evidencia que no se trata de normar un derecho fundamental de la ciudadanía, sino de crear unas estructuras paragubernamentales que tienen en su cúspide al Presidente de la República.

## 4. Consideraciones finales

Los instrumentos y/o resoluciones internacionales sobre derechos humanos ratificados por Nicaragua, así como las normas constitucionales, consagran la participación ciudadana como un derecho fundamental, básico, ya que ésta es fundamental para la transparencia en el manejo de la cosa pública.

Para que sus resultados sean efectivos exige que de previo haya de parte del Estado y sus funcionarios una actitud de respeto a la dignidad de la persona humana porque sin ello no se garantiza la plena vigencia de los derechos humanos, que tiene en la dignidad y la igualdad una condición indispensable para su eficacia; un comportamiento contrario es utilización, es tratamiento de objeto a las personas y en consecuencia es degradante de la condición humana.

No se trata de crear sociedades homogéneas, sino de brindar las condiciones para que la diversidad de intereses se exprese en el ejercicio pleno del pluralismo político, social y cultural. Esto es lo que garantiza que las sociedades confluyan y trabajen por el bienestar común. Por el contrario, la imposición de una forma homogénea de organización conlleva a la fractura de la sociedad y a la confrontación. Los sectores excluidos son discriminados y violentados en su derecho a la igualdad y de hecho se les niega su condición ciudadana.

El decreto 112/2007 desde el punto político de la participación ciudadana no era un instrumento necesario, puesto que ya existía todo un marco jurídico amplio y diversos mecanismos para el diálogo estado-sociedad.

Sin embargo, desde el poder oficial si era necesario como mecanismo para operar la recentralización del Estado, opone a un sistema no vertical, como es el sistema de participación ciudadana, una estructura vertical a todos los niveles y excluye del mismo a quienes no se someten o enarbolan la pluralidad y diversidad.

La forma de participación que se construye a partir del decreto 112 es impositiva, negadora de la libertad y el pluralismo, por lo tanto es contraria a los postulados y al espíritu jurídico contenidos en la Constitución Política de la República.

La participación es un derecho que implica obligaciones para el Estado; éste debe propiciar las condiciones para que la misma se pueda desarrollar respetando los principios y derechos contenidos en el marco jurídico nacional y a su vez debe imponerse el abstenerse de prohibir, impedir y obstaculizar el ejercicio ciudadano de participación. Al respecto hay que tener en consideración que, de acuerdo con el principio de legalidad, la ciudadanía puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, en cambio el funcionario sólo puede hacer lo que la ley le mande.

Cualquier acción u opinión que una persona realice en el marco de ese principio de legalidad debe obligatoriamente tener el respeto del Estado. Es inadmisibles que un funcionario público, así sea el presidente del país, confronte, llene de epítetos o injurie a un ciudadano. Éste, como sujeto autónomo, decide cómo organizarse, con quién asociarse, qué demandar del Estado, qué exigencias hacer, igualmente puede colaborar con el Estado o disentir del pensamiento oficial.

El modelo de participación ciudadana establecido en la ley asume principios y valores reconocidos por el sistema internacional de derechos humanos, pero para su concreción necesita del sometimiento del poder a los límites que impone la ley, así como precisa de una justicia eficaz que haga realidad la vigencia de los derechos humanos.

En consecuencia, más que nuevos decretos ejecutivos, lo que se necesita es independencia judicial y respeto del derecho de parte del poder. Es ineludible tomar en consideración, sobre todo, que la participación ciudadana no debe sustituir a la democracia representativa y que la imposición de mecanismos no democráticos que conllevan el germen de la exclusión y la discriminación es totalitarismo. Y que mucho menos esa sustitución de la representación la puede efectuar una minoría con “privilegios” otorgados desde el poder.

Un Estado es más respetuoso de los derechos humanos y hace a su sociedad más democrática en la medida que se reconozcan todas las formas asociativas y organizativas y se respeta la pluralidad, así como el derecho a interpelar, disentir, aportar libremente en la construcción de alternativas para la cosa pública. Lo contrario nos conduce a la confrontación y al autoritarismo.

Finalmente cabe preguntarse, qué pasa con todas las instancias de coordinación creadas mediante instrumentos legales, tales como la Comisión Nacional para la Protección de la Niñez y la Adolescencia que fue desaparecida por el Poder Ejecutivo a pesar de ser creada por una ley de la República. Antes de preguntarse qué destino se le da a todas esas estructuras es conveniente tener en cuenta que la creación paralela de un sistema establecido por un decreto ejecutivo, con el cual se sustituye un sistema creado por la ley después de una amplia deliberación y de un fecundo aporte ciudadano, constituye una muestra de vocación autocrática y de irrespeto al marco jurídico nacional que nos rige a todos los nicaragüenses por igual.

## Anexo

### Instancias de coordinación existentes al inicio del gobierno actual

#### **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

- 01 CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES)
- 02 CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)
- 03 COMISIÓN NACIONAL AGRARIA
- 04 COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (CNE)
- 05 COMISIÓN DE COMPETITIVIDAD
- 06 CONSEJO NACIONAL DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA Y LA DEFENSORÍA DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (CONAPINA)
- 07 COMISIÓN NACIONAL DE LA JUVENTUD
- 08 CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA (FISE)
- 09 CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- 10 SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
- 11 CONSEJO NICARAGÜENSE DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONICYT) (También con MIFIC)
- 12 COMISIÓN NACIONAL DEL AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (CONAMOR)
- 13 COMISIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
- 14 CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES

#### **MINISTERIO DE GOBERNACIÓN**

- 15 CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD Y EDUCACIÓN VIAL
- 16 CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y REGIONALES DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

#### **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

- 17 COMISIÓN NACIONAL PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

#### **MINISTERIO DE FOMENTO, INDUSTRIA Y COMERCIO**

- 18 CONSEJO NACIONAL DEL CAFÉ
- 19 COMISIÓN NACIONAL DE MINERÍA
- 20 COMISIÓN NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA (CONAPESCA)
- 21 CONSEJO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

- 22 COMISIÓN NACIONAL DE NORMALIZACIÓN TÉCNICA Y CALIDAD
- 23 COMISIÓN NACIONAL DE METROLOGÍA
- 24 COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES
- 25 COMISIONES NACIONALES SECTORIALES MIPYME
- 26 COMISIÓN DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES DE EXPORTACIÓN (También con MHCP)
- 27 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE APOYO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (INPYME)

#### **MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES**

- 28 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
- 29 CONSEJO NACIONAL DEL LIBRO
- 30 COMISIONES DEPARTAMENTALES Y REGIONALES DE CARRERA DOCENTE

#### **MINISTERIO AGROPECUARIO Y FORESTAL**

- 31 CONSEJO NACIONAL DE SEMILLAS
- 32 COMISIÓN NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA (CONASA)
- 33 COMISIÓN NACIONAL DE PLAGUICIDAS, SUSTANCIAS TÓXICAS, PELIGROSAS Y OTRAS SIMILARES
- 34 COMISIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAFOR)

#### **MINISTERIO DE SALUD**

- 35 CONSEJO NACIONAL DE SALUD
- 36 CONSEJO NACIONAL DE PREVENCIÓN, REHABILITACIÓN Y EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
- 37 COMISIÓN NICARAGÜENSE DEL SIDA (CONISIDA)
- 38 COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA
- 39 COMISIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA LACTANCIA MATERNA
- 40 COMISIÓN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA MORTALIDAD MATERNA Y PERINATAL
- 41 CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE SALUD
- 42 CONSEJOS MUNICIPALES DE SALUD

#### **MINISTERIO DEL TRABAJO**

- 43 CONSEJO NACIONAL DEL TRABAJO
- 44 CONSEJO NACIONAL DE HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO



- 45 COMISIÓN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE ADOLESCENTES TRABAJADORES (CNEPTI)
- 46 COMISIÓN NACIONAL DE SALARIO MÍNIMO
- 47 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL TECNOLÓGICO (INATEC)

#### **MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES**

- 48 COMISIÓN NACIONAL DEL AMBIENTE
- 49 COMISIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL
- 50 COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE EMISIONES VEHICULARES
- 51 COMISIÓN DEL OZONO
- 52 COMISIÓN DE CAMBIOS CLIMÁTICOS
- 53 COMITÉ NACIONAL DEL HOMBRE Y LA BIOSFERA (Comité MAB)
- 54 CONSEJOS DEPARTAMENTALES Y REGIONALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL
- 55 CONSEJOS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

#### **MINISTERIO DE LA FAMILIA**

- 56 CONSEJO NACIONAL DEL ADULTO MAYOR
- 57 COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

#### **MINISTERIO DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA**

- 58 CONSEJO NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE (CNTT)
- 59 CONSEJO NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (CONACON)
- 60 CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO DE MANTENIMIENTO VIAL
- 61 CONSEJO MUNICIPAL DE TRANSPORTE (CMT)

#### **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

- 62 COMISIÓN NACIONAL ARANCELARIA Y ADUANERA

#### **INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA**

- 63 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA)

#### **INSTITUTO DE LA VIVIENDA URBANA Y RURAL**

- 64 CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA
- 65 JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE LA VIVIENDA URBANA Y RURAL (INVUR)

#### **INSTITUTO NICARAGÜENSE DE CULTURA**

- 66 CONSEJO NACIONAL DE TEATRO
- 67 CONSEJO DE COORDINACIÓN DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE CULTURA

#### **INSTITUTO NICARAGÜENSE DE JUVENTUD Y DEPORTES**

- 68 CONSEJO NACIONAL DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN FÍSICA

#### **INSTITUTO NICARAGÜENSE DE LA MUJER**

- 69 CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE LA MUJER
- 70 COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA MUJER Y DESARROLLO RURAL

#### **INSTITUTO NICARAGÜENSE DE SEGURIDAD SOCIAL**

- 71 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE SEGURIDAD SOCIAL (INSS)

#### **INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TURISMO**

- 72 CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE TURISMO (INTUR)

#### **INSTITUTO DE FOMENTO COOPERATIVO**

- 73 JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE FOMENTO COOPERATIVO (INFOCOOP)

#### **INSTANCIAS TERRITORIALES**

- 74 CONSEJO DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL
- 75 COMITÉ DE DESARROLLO MUNICIPAL
- 76 COMISIÓN NACIONAL DE DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN (CONADETI)
- 77 CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CORPES)
- 78 COMISIONES INTERSECTORIALES DE DEMARCACIÓN Y TITULACIÓN (CIDT)

### **Fuentes consultadas**

#### **Material impreso y electrónico**

1. Cáceres Valdivia, Eduardo, Participación ciudadana desde un enfoque de derecho, Cuadernos descentralistas.
2. IIDH, Revista IIDH # 34-35, 1985
3. IIDH, Revista IIDH # 42, 2005
4. Silva Pérez, Ada Esperanza, Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana, 2006.

#### **Leyes e instrumentos internacionales**

1. Constitución Política de la República de Nicaragua, aprobada el 19 de noviembre de 1986 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial, N° 94 del 30 de abril de 1987.
2. Ley de Participación Ciudadana, Ley 475
3. Ley de Probidad, Ley 438
4. Ley 612
5. Ley 290 y sus reformas.
6. Decreto 3/2007
7. Decreto 20/2007
8. Decreto 21/2007
9. Decreto 112/2007
10. Sentencia 2/2008 de la Corte Suprema de Justicia

#### **Sitios web**

1. <http://www.elpueblopresidente.com/PODER-CIUDADANO/91.html>
2. [www.iidh.edu.cr](http://www.iidh.edu.cr)

Este documento está orientado a fomentar el intercambio de conocimientos y opiniones sobre el modelo de organización social contenido en el Decreto Presidencial 112-2007 sobre los Consejos del Poder Ciudadano en contraste con el modelo contenido en la Ley de Participación Ciudadana. En la primera parte se hace un análisis sociológico y del discurso que sustentan el modelo presidencial y en la segunda parte se contrasta jurídicamente los supuestos legales que sustentan ambos modelos.

Esperamos que este estudio contribuya a que las organizaciones y el liderazgo social cuenten con mayores elementos para hacer una incidencia más efectiva en los asuntos públicos que resultan claves para la gobernabilidad y la participación ciudadana.

