



Nicaragua: La democracia a la deriva

2007

Primer Informe Nacional sobre la
Democracia y la Gobernabilidad

Managua, Agosto de 2008

Contenidos

CONTENIDOS	2
SIGLAS	3
PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
EL ENFOQUE DEL OBSERVATORIO	10
LA DEMOCRACIA Y SU BASE INSTITUCIONAL.....	10
GOBERNABILIDAD Y MODO DE GOBERNABILIDAD.....	11
LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.....	13
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LA TRANSICIÓN Y SUS COMPLEJIDADES	17
1.1. DE LA NEGOCIACIÓN A LA TRANSACCIÓN CONSTANTE (1990-2006).....	17
1.2. BALANCE JURÍDICO-INSTITUCIONAL AL 2006.....	22
II. LA DEMOCRACIA Y SU INSTITUCIONALIDAD	24
2.1. LA REESTRUCTURACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO.....	24
2.2. LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER EN EL PRESIDENTE.....	30
2.3. CARACTERÍSTICAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN POLÍTICO ACTUAL.....	34
2.4. SOBRE EL ESTADO DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS.....	35
2.5. OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA.....	39
2.6. UNA LEGITIMIDAD CUESTIONADA.....	45
2.7. BALANCE DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN NICARAGUA.....	50
III. MODO DE GOBERNABILIDAD VS. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	52
3.1. LOS ARREGLOS POLÍTICOS: LA CONTINUIDAD DEL PACTO.....	52
3.2. LOS ARREGLOS ECONÓMICOS: UN NUEVO GRUPO DOMINANTE.....	54
3.3. EL CIERRE DEL SISTEMA POLÍTICO, UNA TENDENCIA QUE SE MANTIENE.....	57
3.4. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD.....	58
IV. LA INVOLUCIÓN DEL PROCESO DEMOCRÁTICO	63
4.1. GOBERNABILIDAD PARALELA VS. ESTADO DE DERECHO.....	63
4.2. HACIA UN NUEVO CICLO DE CONFLICTO Y AUTORITARISMO.....	64
4.3. LA PRESIÓN CIUDADANA POR LA APERTURA DEMOCRÁTICA.....	65
BIBLIOGRAFÍA	66

Siglas

ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDC	Centro de Derechos Constitucionales
CDD	Comités de Desarrollo Departamental
CDM	Comités de Desarrollo Municipales
CENÍ's	Certificados Negociables de Inversión
CGR	Contraloría General de la República
CINCO	Centro de Investigaciones de la Comunicación
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CPC	Consejos de Poder Ciudadano
CSE	Consejo Supremo Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
IPADE	Instituto para el Desarrollo y la Democracia
MRS	Movimiento Renovador Sandinista
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte

RAAS

Región Autónoma del Atlántico Sur

UNO

Unión Nacional Opositora

Presentación

El rumbo de la democracia y la gobernabilidad en Nicaragua ha sido una preocupación constante de todos los actores políticos del país, y de los ciudadanos en general. Diferentes organizaciones, centros de investigación y analistas políticos, nacionales y extranjeros, han elaborado informes sobre el estado de la democracia y la gobernabilidad durante los últimos veinte años. Sin embargo, la mayoría de estos análisis se enfocan en temas o períodos específicos, de tal manera que no es posible tener una lectura sistémica del proceso.

Por esa razón, el Centro de Derechos Constitucionales, el Centro de Investigaciones de la Comunicación y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia han elaborado este documento titulado “La democracia y la gobernabilidad en Nicaragua. 2007. Primer informe”, que es el primer producto conjunto del Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad.

El informe pretende ofrecer a los ciudadanos y ciudadanas nicaragüenses, en primer lugar, y al público en general, un análisis de profundidad sobre tres aspectos del proceso político del país: la democracia, la gobernabilidad y la producción legislativa que las sostiene. De ahí que, el análisis se enfoca en responder algunas preguntas clave: ¿hacia dónde va el régimen político?, ¿qué correspondencia hay entre este tipo de régimen y uno democrático?, ¿qué arreglos fundamentales lo sostienen?, ¿cómo condicionan la institucionalidad y las relaciones estado-sociedad?, ¿por qué medios se legaliza e institucionaliza?, ¿con cuáles contenidos? y, ¿qué factores o acontecimientos explican el resultado?

Aunque estas son preguntas de fondo, el análisis del Informe se enfoca en el año 2007 considerando el enorme reto que significa desentrañar la complejidad del proceso político nicaragüense, el acumulado de conocimiento que ya han aportado los mismos Centros con su trabajo previo y la necesidad de contar con una especie de línea de base a partir de la cual se puedan efectuar análisis posteriores.

De ahí que el primer capítulo del Informe resume los antecedentes históricos del proceso político vivido por el país durante los últimos 18 años a partir de los siguientes aspectos: la transición política de los primeros años de la década de los 90 y los intentos por construir una institucionalidad democrática, el establecimiento de un conjunto de arreglos entre grupos de poder, el modo de gobernabilidad resultante y la forma en que se fue institucionalizando y legalizando este orden político. Se incluye una breve reseña de las expectativas e interrogantes que se abrieron con la llegada de un nuevo gobierno en enero del 2007.

El segundo capítulo analiza la evolución que han experimentado durante el año 2007, aspectos torales de la democracia y su institucionalidad, tales como la independencia entre los poderes del Estado; el ejercicio de las principales libertades y derechos ciudadanos, tales como la libertad de expresión y libertad de prensa, la libertad de organización y movilización y el

ejercicio del voto; y el acceso a la justicia, en especial el acceso de los grupos étnicos y las mujeres.

El tercer capítulo analiza los cambios que se han producido durante el último año en los arreglos entre grupos de poder político y sus efectos en el sistema político, la evolución de los arreglos entre grupos económicos y sus efectos en las políticas económicas, la evolución en las relaciones entre el gobierno y la sociedad y sus efectos en términos de legitimidad y opinión pública.

El cuarto capítulo plantea las principales conclusiones en términos de las tendencias que van marcando la evolución de la institucionalidad democrática, el modo de gobernabilidad y la producción legislativa que las sustenta; además, procura identificar escenarios de evolución de las tendencias y propuestas de acción, especialmente para los actores de la sociedad civil.

El Consorcio integrado por el CDC, CINCO y el IPADE espera que este Informe sirva de insumo para todos los principales actores políticos del país, especialmente: instituciones del Estado, partidos políticos y organizaciones de sociedad civil, a fin de que puedan debatir amplia y profundamente sobre los peligros y retos que la democracia y la gobernabilidad tienen planteados en Nicaragua, pero sobre todo, las acciones necesarias para enfrentarlos.

Este esfuerzo es el resultado del trabajo conjunto de las tres instituciones, con sus directores ejecutivos a la cabeza; el proceso de recopilación y análisis fue realizado por el equipo de investigadores de los tres Centros, que a lo largo de dos años desarrollaron una intensa labor a fin de articular enfoques, metodologías de trabajo y una matriz de análisis sistémica; se contó además, con el apoyo del personal administrativo y la gerencia del Consorcio.

Es necesario mencionar que este Informe no sería posible si no se hubiese contado con la colaboración y los aportes de diversos actores sociales e instituciones que ofrecieron sus comentarios y observaciones durante todo el proceso. Finalmente, el CDC, CINCO e IPADE desean agradecer el apoyo ofrecido durante estos dos años por las Embajadas de Dinamarca y Suecia.

Los aciertos y desaciertos del análisis son una responsabilidad exclusiva de los Centros que integran el Consorcio.

Introducción

El seguimiento de procesos políticos tiene acumulada una vasta experiencia a nivel mundial, en América Latina también se han desarrollado experiencias de este tipo durante los últimos 15 años. Dos tipos de monitoreo predominan: el auscultamiento de la opinión pública, tal como se ha hecho con el Latinobarómetro, y la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos del sistema político.

La observación de los procesos democráticos ha ofrecido abundante y útil información sobre los avances, retrocesos y/o retos de la democracia en América Latina. Los Centros del Consorcio han participado en ejercicios similares relacionados tanto con el seguimiento a la opinión pública, la observación electoral y la evaluación de las normas y los procedimientos. Recientemente, el CDC y CINCO participaron junto a otras instituciones académicas centroamericanas, en la elaboración del Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional¹, publicado en el año 2007, en el marco del Observatorio de la Democracia en Centroamérica.

Sin embargo, la enorme cantidad de información generada desde estas iniciativas no ahonda en la exploración del proceso político, particularmente en el caso de Nicaragua, cuyo proceso político se ha caracterizado por las crisis constantes y el reposicionamiento de los actores. Esta característica particular obliga a buscar una nueva forma de observación que permita una lectura de su contenido y tendencias, disminuyendo las incertidumbres sobre el rumbo de la construcción democrática. Dicho de otra manera, es necesario analizar las razones del desempeño de la democracia y la gobernabilidad y el comportamiento de los actores estratégicos. De allí que, se hiciera necesario complementar estos análisis con un enfoque y metodología que ahondara en el proceso político desde una perspectiva analítica.

Por esa razón, en el año 2005, tres centros de investigación nicaragüenses: el Centro de Derechos Constitucionales (CDC), el Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), decidieron juntar sus esfuerzos y experiencias para establecer un Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad en Nicaragua.

El objetivo de esta colaboración es elaborar un análisis integral del proceso político nicaragüense en tres de sus aspectos más sensibles: la democracia, la gobernabilidad y la producción legislativa. Para llevar a cabo esta propuesta programática, las tres organizaciones decidieron constituir un Consorcio que permitiera integrar visiones, equipos y dinámicas de trabajo a fin de ofrecer una lectura de mayor profundidad e integralidad sobre el proceso político del país; en resumen, una lectura sistémica que intentara recuperar su dinámica, además de los aspectos institucionales y normativos de la democracia.

¹ Asociación Estudios para el Futuro. Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional. 2007. Nicaragua. San José, C.R: 2007. Existe un título para cada uno de los países de la región.

En ese sentido, el Observatorio se ha definido como un espacio de gestión del conocimiento que facilita la construcción de ciudadanía, dotándola de un instrumento que fortalezca su capacidad de debate e influencia política en función de preservar y profundizar la democracia. Pero además, como una veeduría desde los actores sociales del país, es decir, una forma de participación ciudadana que le de seguimiento constante a la evolución del proceso político.

Para ello, cada uno de los centros del Consorcio ha aportado, además del recurso humano, toda la experiencia y conocimiento acumulados durante más de diez de años de trabajo sistemático en el análisis de los diferentes temas de la democracia y la gobernabilidad: el CDC le ha dado seguimiento a la producción legislativa y al desempeño de la justicia; IPADE ha monitoreado desde hace varios años el desempeño de la democracia y en particular, la realización de los distintos procesos electorales del país; mientras que CINCO se ha especializado en el análisis de la gobernabilidad y elaboró el primer informe independiente sobre este tema en el año 2005. Cada una de las instituciones ha producido información y análisis que son una referencia en sus respectivos campos, tanto para actores nacionales como internacionales.

Adicionalmente, cada uno de los Centros ha aportado las relaciones, articulaciones y alianzas que han establecido con numerosos y diversos actores de la sociedad civil, tanto a nivel local, nacional y sectorial, como resultado de los procesos de incidencia y acompañamiento desarrollados hasta la fecha. Estos actores, además de proveer insumos para el análisis son contrapartes activas en la validación y retroalimentación de los diferentes productos generados por el Observatorio.

Para construir un análisis de esta complejidad, los equipos de investigación del Consorcio realizaron numerosas sesiones de trabajo a fin de construir un marco conceptual común y una matriz de variables e indicadores que hiciera factible la tarea. Una vez que se contó con un diseño más o menos acabado, se sometió a un proceso de validación en dos fases: a) dos sesiones de consulta con especialistas y potenciales usuarios y b) una prueba piloto para observar el comportamiento de las variables e indicadores seleccionados.

Se hicieron ajustes en las variables e indicadores y se delimitó el período de monitoreo al año 2007, considerando el particular contexto del país con el retorno del FSLN al gobierno, partido que lideró la revolución durante los años 80. Una vez hecha esta delimitación, los equipos de investigación se dedicaron a recopilar simultáneamente datos e informaciones sobre los tres campos temáticos de observación definidos.

El procedimiento utilizado no privilegió un enfoque o disciplina en particular, en ese sentido, el equipo de investigadores hizo uso de varias metodologías a fin de que la información recopilada fuera de la más alta calidad y respondiera a las preguntas clave planteadas al inicio. Este proceso de recopilación de datos se efectuó de manera simultánea, de tal forma que cada uno de los Centros se hizo cargo de un eje temático. Posteriormente se efectuó un ejercicio de triangulación y elaboración conjunta del Informe.

El Observatorio tiene como su producto principal este Informe anual sobre la democracia y la gobernabilidad en Nicaragua, sin embargo, a lo largo de estos dos años ha producido además una serie de resultados sobre aspectos o temas específicos, tales como los sondeos de opinión sobre las reformas constitucionales, los diagnósticos sobre el estado de los medios de comunicación nacionales y locales, la investigación sobre el estado de la sociedad civil nicaragüense, y los estudios especializados sobre el impacto de las reformas constitucionales en el desarrollo del país y la producción legislativa para el período 1990-2006.

En resumen, el Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad ofrece insumos para que los distintos actores del país puedan elaborar una lectura del proceso político y responde a la exigencia de construir un debate ciudadano informado, sin los condicionamientos de una posición única, ideologizada o partidaria.

El enfoque del Observatorio

La decisión de constituir un Observatorio sobre el proceso político nicaragüense significó deslindar enfoques y tomar decisiones metodológicas. En este sentido, se avanzó en la construcción de un enfoque que procurara ofrecer una lectura sistémica del proceso, que integrara los tres campos de observación definidos: democracia, gobernabilidad y producción legislativa; y que descansara en una metodología rigurosamente académica. Para ello fue necesario elaborar una contextualización política que indicara los puntos críticos del proceso que deberían ser capturados en el análisis y estuviera históricamente anclada.

El paso siguiente consistió en desarrollar un intenso proceso de debate a lo interno del equipo de investigadores a fin de delimitar claramente el marco conceptual desde el cual se debería realizar la observación. Se definió entonces que el Observatorio y el Informe, su principal producto, no debería limitarse a revisar los aspectos normativos institucionales de la democracia, sino que debía profundizar en la forma en que se relacionan los actores y qué tipo de entramado van conformando. En ese sentido, se analiza la dimensión institucional de la democracia en algunos de sus aspectos más importantes, pero también el modo de gobernabilidad y la producción legislativa que les da sentido a ambos.

La democracia y su base institucional

Hablar de democratización política es referirse a procesos que procuran cimentar los rasgos esenciales de una democracia: el establecimiento y efectivo funcionamiento de un Estado de Derecho -que comprende la independencia y balance de poderes y el estricto apego a la ley-, la plena vigencia de las libertades políticas y los derechos individuales, el respeto pleno de los derechos y solución de los problemas existentes en el campo social y de la economía, una participación ciudadana efectiva, consciente e informada, el acceso igualitario de la población a la justicia, el respeto a los derechos particulares de los grupos étnicos del país y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática².

En el caso de Nicaragua, monitorear las características del régimen político es indispensable considerando que el proceso de construcción de la institucionalidad adecuada para la democracia no ha concluido; antes bien, los cambios en la correlación de fuerzas políticas ha dado lugar a modificaciones constantes a las reglas del juego y los procedimientos establecidos para la toma de decisiones políticas y económicas. Durante los últimos quince años se ha reformado la Constitución Política de la República, así como leyes fundamentales como la Ley Electoral, y se ha configurado un nuevo modelo de Estado.

Otro aspecto que ha sido susceptible de modificaciones constantes durante los últimos años, es el balance e independencia entre los diferentes poderes estatales. El seguimiento constante de

² Democratización en Nicaragua: Partidos Políticos y Elecciones Nacionales 2006. IPADE, 2007.

las relaciones entre estos poderes es obligado a fin de conocer si se respetan mutuamente, si actúan con independencia y autonomía unos de otros y en relación a grupos o intereses específicos. Esta es una premisa fundamental de los regímenes democráticos.

El Estado está obligado a brindar a sus ciudadanos ciertas garantías: la libertad de asociación; la libertad de expresión; el derecho a votar; el derecho a ser elegido; el derecho de los candidatos a competir con el apoyo y votos de los ciudadanos; el derecho a disponer de fuentes alternativas de información; el derecho a elecciones libres y justas; la existencia de instituciones y mecanismos que hagan depender las políticas gubernamentales de los votos y preferencias de los ciudadanos. Este conjunto de garantías envuelven a su vez dos dimensiones del proceso democrático: por una parte la existencia de un sistema de oposición y debate público y por la otra la participación del pueblo. De ahí que, el ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos también es un aspecto de monitoreo obligado para verificar la calidad de la democracia. En ese sentido, se han seleccionado tres derechos fundamentales para el seguimiento: la libertad de prensa y expresión, el ejercicio del voto y la libertad de asociación, el acceso a la justicia, en especial el acceso a la justicia de las minorías étnicas, y el respeto a los derechos de las mujeres.

Ciertamente, dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada ciertas prácticas democráticas, por ejemplo, cierto nivel de apertura que permita la libertad de expresión, pero esto no altera la naturaleza del régimen (O'Donnell y Schmitter, 1986). De ahí la importancia de analizar los aspectos institucionales y normativos el régimen, a fin de identificar su verdadera naturaleza.

Gobernabilidad y modo de gobernabilidad

Desde los orígenes del concepto, la gobernabilidad se ha analizado a partir de dos enfoques predominantes: el institucional y el neoinstitucional. El primer enfoque tiene sus raíces en las definiciones y políticas desarrolladas desde las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Su objetivo era obtener un modelo de “buena gobernabilidad” que asegurara la estabilidad política necesaria para implementar las reformas económicas surgidas del Consenso de Washington.

El segundo enfoque surgió de las críticas al anterior en círculos como el PNUD, el BID, el mismo Banco Mundial y agencias bilaterales de cooperación que buscaban una gobernabilidad con capacidad de gerencia y una dirección abierta y flexible por parte del gobierno, las instituciones y la sociedad civil.

Este análisis parte de una perspectiva que reconoce la existencia de una contradicción entre el desarrollo histórico del sistema capitalista y los principios fundamentales de la democracia. Por una parte, la lógica del mercado se caracteriza por: decisiones privadas minoritarias, apropiación privada y maximización de ganancias y la intención de autonomía política; mientras la lógica de la democracia se constituye por: una esfera pública de deliberación para la toma de

decisiones, representación de mayorías, valores e intereses de igualdad política y social, y soberanía política de las mayorías que no excluye al mercado.

Por eso, la gobernabilidad es entendida como el resultado sistémico de la relación existente entre las dos principales estructuras del orden social actual: el mercado y la democracia. Analizada desde una perspectiva histórica, esta relación entraña una contradicción fundamental por las lógicas divergentes que caracterizan a cada uno de estos dos sistemas. Sin embargo, la gobernabilidad se expresa de forma particular según el contexto en el que se desarrolla, constituyendo un *modo de gobernabilidad* a partir de la forma específica en que se articulan tres variables claves:

a) los arreglos sociales y políticos dominantes que le dan sentido al gobierno, al Estado y la política. Los arreglos sociales y políticos dominantes son aquellos acuerdos formales e informales resultantes de la convergencia de intereses de diferentes actores sociales, políticos y económicos, y que se constituyen en las prioridades de la política y el poder.

b) la respuesta de las instituciones a las demandas y el conflicto. La respuesta de las instituciones se refiere a la disposición y capacidad que tienen para admitir, responder y negociar con los recursos del sistema político a las demandas y conflictos planteados por los diversos actores sociales, económicos y políticos.

c) la legitimidad que los ciudadanos, las organizaciones y los grupos de interés le otorgan a los arreglos y a la respuesta institucional. Se refiere a la confianza, reconocimiento y aceptación que los ciudadanos, las organizaciones y los grupos de interés le otorgan a los arreglos establecidos y la respuesta de las instituciones.

Además, el modo de gobernabilidad está influido por cuatro factores: a) la manera histórica en que se han construido los arreglos dominantes en una sociedad determinada; b) la eficacia de la inversión económica y política. Entendida la primera como aquella que permite un retorno suficiente como para asegurar la tasa de ganancia y la distribución; mientras que la eficacia política se refiere al empleo del retorno en la resolución de los principales problemas sociales, c) el tipo de conflictos, según sean de carácter estructural o secundario, y su influencia sobre la respuesta de las instituciones. El conflicto estructural es el que plantea problemas y proyecta políticamente intereses que afectan, a su vez, a los intereses dominantes. El conflicto secundario es la expresión casuística de problemas no resueltos, que no afectan los arreglos dominantes, y d) el estado de los actores sociales, cuyo grado de fortaleza les da la posibilidad de incidir en la elaboración de los arreglos dominantes, ya sea a través de procesos de negociación o a través del conflicto.

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

La producción legislativa

Desde la promulgación de la Constitución de Nicaragua en 1826, los estudios sobre la dimensión política y económica del Derecho no han sido muy abundantes³. Lo mismo puede decirse en el caso específico de la producción legislativa, cuyo estudio ha priorizado la dimensión normativa del propósito de la ley, las áreas legales que cubre, los procedimientos, penalidades o sanciones que hace y las disposiciones sobre la entrada en vigor. Todos estos pasos referidos exclusivamente a la parte formal del proceso, sin visibilizar la naturaleza política de la ley, la interacción de los actores, sus motivaciones, justificaciones e impacto final en el orden constitucional.

Sin embargo, la necesidad de elaborar un análisis desde la problematización de la relación jurídico-política en un contexto determinado se vuelve imprescindible. En Nicaragua, el “mal comienzo republicano” en palabras del historiador Antonio Esgueva⁴, inauguró las anomalías y tendencias históricas de los grupos políticos y económicos a imponerse sobre la ley para sus propios beneficios. En ese sentido, la historia constitucional nicaragüense y asambleas constituyentes, han sido producto del constante reacomodo de los actores guiados más por sus intereses que por el respeto a la Ley, la Constitución, o cualquier principio de regulación.

Dado que es justamente el contexto político y económico lo que definió al Poder Legislativo y su función en la historia del país, los estudios sobre la producción jurídica, deberían iluminar los intereses dominantes del régimen político, los incentivos de los actores y las consecuencias para la construcción del Estado Nacional.

El proceso de producción legislativa

El proceso de producción legislativa tiene un carácter dinámico y está influido por el modelo del sistema jurídico existente, las características del sistema político y el modelo económico (neoliberal).

Según la teoría, el proceso legislativo tiene dos dimensiones: la dimensión política que expresa los fines, objetivos, metas y los valores que la justifican; y la dimensión legislativa, asociada a cuestiones jurídico-formales como la preparación técnica del anteproyecto de ley, su redacción, su incorporación a un sistema y su evaluación expost. En ese sentido, los encargados (autores y operarios) de la función legislativa ejercen una doble función: por un lado son “representantes de la ciudadanía” o de los electores; por el otro, tienen la responsabilidad de construir un orden jurídico coherente y en armonía con los principios recogidos en la norma máxima, la

³ Trabajos historiográficos del INHCA, politológicos de K. Navarro, A. Serrano Caldera, Etica y Transparencia, de la UCA, estudios de organizaciones internacionales como el BID, Banco Mundial. Así como los de institutos y universidades extranjeras.

⁴ Se refiere al hecho de que la primera persona elegida constitucionalmente para ejercer el poder ejecutivo, recibió el primer golpe de estado de la primera Asamblea Constituyente en la historia del país. La misma que le acababa de elegir para dicho cargo. Inauguradas las anomalías, de ahí en adelante los intereses particulares se impusieron sobre la Ley para acomodo de sus beneficios políticos, económicos y sociales. Ver en A.E. Historia Constitucional de Nicaragua. Pag 18.

Constitución. A partir de una revisión de los trabajos de Manuel Atienza⁵, señalamos las distintas etapas de producción legislativa:

- **La etapa pre-legislativa:** Es el momento para dotar a las normas jurídicas de reconocimiento, legitimidad y legitimización. Se identifican las necesidades que dan legitimidad a la normas y se espera prevalezca la consulta y negociación entre los actores involucrados para acordar los fines que tengan sustento político. En esta etapa se deben producir consensos necesarios para la eventual creación de la norma y su obediencia. El objetivo es que los actores involucrados lleven necesidades prácticas que se pretenden solucionar.
- **La etapa legislativa:** A pesar de que la discusión acerca de la norma no haya finalizado, esta etapa tiene que ver con la elaboración formal de la ley, y aspectos de la técnica legislativa. La teoría sostiene que el objetivo de la etapa legislativa es la creación de instituciones jurídicas congruentes con el sistema jurídico al que se integran. Dentro del proceso legislativo se proponen dos fases: la de investigación y la de justificación. En esta última se lleva a cabo el cabildeo para el “amarre” de la norma antes del proceso formal de discusión.
- **La etapa poslegislativa:** En esta etapa se evalúa la adecuación de la norma, se incorporan las observaciones así como el cumplimiento de los objetivos para la que fue creada. Para ello se debe hacer un seguimiento de la norma, su efectividad jurídica, práctica y funcionalidad en el sistema jurídico, político, económico y social. Las consecuencias de la norma deben ser evaluadas. En esta etapa se incluye la publicación y publicidad de la institución, el monitoreo de la norma, las opiniones de las autoridades encargadas de la aplicación, y el inicio de proceso de modificación y rediseño en caso necesario.

Por su parte, el análisis del proceso político de negociación es transversal y de gran importancia para ver como han prevalecido unas leyes sobre otras, y porqué motivos fueron seleccionadas. Este es un punto importante ya que como sostiene Atienza, la elección de normas no responde a la “mano invisible de la eficiencia”, sino a una serie de elementos definitorios como son los incentivos e intereses de los actores involucrados y los objetivos concretos que persiguen.

La dimensión política de las normas

En el centro del debate legislativo se encuentra la definición de régimen político y sistema político, dos conceptos que tienden a confundirse o utilizarse como sinónimos siendo, en la práctica, completamente distintos. Al respecto, cabe destacar que no existe un acuerdo entre los estudiosos acerca de la definición única de régimen y sistema político, sino más bien una serie de propuestas⁶.

⁵ Cfr. Atienza, Manuel. “Razón práctica y legislación”. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Núm. 3, 1a. época, vol. I. Septiembre-diciembre de 1991, p. 19.

⁶ Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política”. FCE, México, 1996.

Para este análisis se utilizará la definición de O'Donnell⁷ sobre régimen político. El autor distingue dos dimensiones: la dimensión procedimental, como un conjunto de reglas de procedimiento ya sean formales e informales, que determinan el número y tipo de actores que pueden ganar acceso a posiciones de gobierno, los métodos para dicho acceso, y las reglas que preceden la toma de decisiones públicas⁸. Por otro lado, la dimensión "behaviorial" o de comportamiento de los actores, que enfatiza el hecho de que las reglas y el procedimiento estructuran y dan forma a la conducción política en la medida en que los actores acepten o se sometan a estas reglas⁹.

En la desagregación del concepto, se encuentra la definición de transición y consolidación¹⁰. La transición (cambio de régimen) es entendida como el intervalo entre un régimen político y otro, durante el cual las reglas del juego político no están definidas (O'Donnell and Schmitter, 1986). Mientras que la consolidación (funcionamiento del régimen), es el periodo que inicia cuando un conjunto de reglas han sido definidas y se cierra cuando esas reglas han dejado de ser operativas.

Por su parte, el sistema político, es la organización particular que adquiere el régimen político (instituciones) en un momento determinado, en una sociedad determinada, y que constituye un regulador de las relaciones políticas que se desarrollan en torno a intereses económicos, políticos, sociales y culturales¹¹. Es decir, el sistema político es la forma en que se gobierna. En este sentido, es importante mencionar, que el sistema político puede experimentar procesos de reformas, que a su vez imprimen modificaciones al régimen político.

La importancia que reviste el régimen político, como perspectiva de larga duración, tiene que ver con lo que Mario Sosa expone cuando sostiene que: "Es desde las instituciones, y las leyes, donde quienes dan conducción al régimen político condicionan la lucha por el poder, el ejercicio del poder, los medios para la toma de decisiones políticas, los fines y objetivos que pueden ser perseguidos por gobernantes y gobernados, las ideas y valores predominantes con relación a la política y al poder, y las vías aceptadas para acceder y mantener, al mismo tiempo, la posesión sobre los medios de producción"¹².

⁷ O'Donnell, Guillermo. "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para su discusión". La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.centroedelstein.org.br/acercadelestado.pdf>

⁸ Linz, Stepan and Gunther 1995.

⁹ Idem.

¹⁰ Acerca de la distinción entre transición y consolidación de la democracia, véase: O'Donnell, G. "Transiciones, continuidades y algunas paradojas" en O'Donnell, Guillermo, Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 220 - 221; y Portantiero, Juan Carlos, "La transición entre la confrontación y el acuerdo" en Portantiero, Juan Carlos y Nun, José, Ensayos sobre la transición democrática argentina, Buenos Aires, Puntosur, 1987, p. 262.

¹¹ Régimen político. Un concepto necesario para la concepción del programa y la estrategia política. Por Mario Sosa - Guatemala, 19 de septiembre de 2007.

¹² Idem. http://209.85.165.104/search?q=cache:X4V_py1Ov38J:www.albedrio.org/htm/articulos/msosa-002.htm+sistema+politico+segun+bobbio&hl=es&ct=clnk&cd=10&gl=ni

De este modo, el vínculo entre régimen político y sistema político, no puede comprenderse si no partimos del carácter histórico de la formación social con el régimen económico capitalista. En este sentido, el Derecho en un Estado capitalista, como constatan diversos análisis, se encuentra en gran parte condicionado por la economía¹³.

El análisis que ofrece el Observatorio, supone una articulación entre los tres componentes del proceso político: institucionalidad, normas y modo de gobernabilidad.

Estructura	Proceso	Resultados
Orden y reglas del sistema político	Actos y conductas en el modo de gobernabilidad	Relaciones Gobierno-sociedad

En este esquema, el proceso político es analizado entonces como estructura, como proceso propiamente y en sus resultados. La estructura se refiere al modo estable en que una comunidad determinada organiza sus actuaciones políticas, de ahí que se analice el Estado, la organización política, las relaciones entre las principales instituciones estatales y el ejercicio ciudadano de sus derechos y libertades.

En tanto proceso, la observación se enfoca en la secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente, tanto en relación a los actores políticos tradicionales como en cuanto a la relación entre el Estado, el Gobierno y la sociedad.

En tanto resultado, el énfasis está puesto en las respuestas que la combinación del proceso y la estructura dan a cada conflicto, poniendo de relieve lo que la política es capaz de aportar a la cohesión de una sociedad.

El presente informe se inicia con un capítulo de los antecedentes históricos del proceso político nicaragüense desde la transición que se abrió en 1990 hasta el año 2006, como escenario previo a la toma de posesión del actual gobierno en el 2007, como parte indispensable para la comprensión de los resultados del análisis.

¹³ El estudio del Derecho y su relación con la Economía. <http://www.eumed.net/libros/2005/mecr/2f.htm>

I. Antecedentes históricos: la transición y sus complejidades

La manera en que se construyó un cierto *modo de gobernabilidad* constituye una razón fundamental para explicar porqué la democracia y la institucionalidad no progresa en Nicaragua. El análisis del modo de gobernabilidad lleva a esclarecer como los actores con poder se han comportado para tomar un determinado tipo de decisiones, como éstas se han elaborado y como han condicionado los espacios políticos existentes y el comportamiento de la institucionalidad.

Este comportamiento, con el tiempo y en la medida en que desarrolló, configuró arreglos sociopolíticos, es decir, una estructura de intereses y de poder que en su funcionamiento cotidiano, deterioró las relaciones entre el estado y la sociedad y el proceso de desarrollo de instituciones democráticas.

En su pretensión de consolidarse legalmente fue distorsionando las normas y procedimientos del sistema político democrático hasta dejarlo en una situación crítica. Existe un andamiaje institucional, normas y procedimientos legales que no se corresponden a los estándares mínimos de democracia y están alimentando tensiones y conflictos.

La construcción de ese modo de gobernabilidad ha consumido gran parte de las energías y concentrado la totalidad de los intereses de los actores políticos y económicos mas fuertes, ha mantenido el conflicto y la crisis política en el tiempo y ha bloqueado el paso de una agenda de desarrollo social, económico e institucional para responder a los problemas estructurales del país. En este apartado se analizan las fases en que se fue construyendo el modo de gobernabilidad que ahora parece estar agotado.

1.1. De la negociación a la transacción constante (1990-2006)

Con el reemplazo del gobierno sandinista en 1990 por la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), el país inició un largo proceso de transición que concluyó alrededor de 1996. Esta transición enfrentó desafíos cuya solución determinó la evolución del país. La transición nicaragüense efectuada entre 1990 y 1996 fue el cruce de tres procesos: la pacificación, la construcción democrática y la transformación del modelo económico. Además de un cambio de gobierno, significó un cambio en el régimen político y requirió que las principales fuerzas políticas establecieran una serie de acuerdos para darle viabilidad a las decisiones políticas y económicas de esa época.

Entre las fuerzas políticas había un gran conflicto que enfrentaba por un lado, a las fuerzas de la derecha que intentaban desalojar al FSLN de todos los espacios de poder y del otro lado, al FSLN que había anunciado su propósito de “gobernar desde abajo”. Del lado de la sociedad el contexto era también de alta conflictividad y una gran movilización de la población además de

una gran presión internacional sobre el gobierno. Nicaragua aparecía frente al mundo como un país ingobernable.

De manera que frente a la debilidad de todas las fuerzas políticas para empujar cada una por sí misma los cambios que el país requería, fue necesario generar un esquema de coexistencia que le diera viabilidad política a la transición, pues había mucha desconfianza entre ellas y un bajo reconocimiento de las reglas que regían el sistema político.

La manera en que se construyó la viabilidad política de la transición, con su contenido de cambio de modelo económico y político, fue determinante en la construcción del modo de gobernabilidad y en como los actores se insertaron en él. En su impacto influyó tanto a la calidad de la democracia como los resultados socioeconómicos (uso de los recursos, evolución de la pobreza, perdedores y ganadores)¹⁴.

Los conflictos y las sucesivas negociaciones que se dieron para despejar los obstáculos al avance de la agenda construyeron un sistema de transacciones para ocupar posiciones económicas e institucionales entre grupos de poder político y económico. Los procesos de privatización, de reforma financiera, la distribución de tierras, así como las reformas institucionales constituyeron una primera etapa de transacción entre el gobierno de Violeta Chamorro y el Frente Sandinista, los dos principales actores políticos en ese momento, al que se integraron posteriormente otros actores (sindicatos, empresarios, ejército). El gobierno de Chamorro tenía como principal prioridad la reforma del modelo económico y hacia eso apuntaron sus principales esfuerzos y políticas.

La velocidad con que esto se hizo, sin dispositivos legales e institucionales que le dieran transparencia, control institucional y de debate público instauró desde el inicio un manto de discrecionalidad.

1.1.1. Primera fase: la lógica del oportunismo racional

Lo sustantivo del proceso fue qué obtenía cada quien. Esto generó transversalmente un *oportunismo racional*¹⁵ en todos los grupos que se insertaban en la transacción. Ello fue descomponiendo las identidades sociales, políticas y la razón de ser de partidos y organizaciones sociales. Fue así como se generó un estilo político y se generó un bloque social de políticos, burócratas y empresarios que gravitaban en torno a la transacción. Además se fue perdiendo de vista cualquier objetivo que no fuera el interés de corto plazo, fundamentado en la apropiación de bienes y posiciones institucionales; ambas se retroalimentaban.

Lo secundario fue considerar que estos procesos afectaban la construcción tanto institucional como económica del país. Esto tuvo serias consecuencia sobre la institucionalidad y la

¹⁴ No se debe dejar de mencionar que a medida que esto se desarrolló y que los actores que obtuvieron posiciones dominantes se beneficiaron, se generaron poderes intereses para continuar en esta dirección.

¹⁵ Esto es una conducta colectiva, donde la norma es instrumentalizar todas las posibilidades para obtener un beneficio, sin consideración de procedimientos o normas institucionales.

democracia. En primer lugar subordinó el desarrollo de las instituciones y la legalidad a las posiciones alcanzadas por los diferentes grupos, que se sustrajeron al control legal mediante la generación de impunidad política y limitó los espacios políticos para evitar la proyección del descontento y de la pérdida de legitimidad que generaba el costo social de las reformas. Este último aspecto no es menor, dado que con ello se limitaban las presiones que podían corregir el rumbo y ejercer un papel crítico.

Este proceso generó una tendencia pesada en la construcción del modo de gobernabilidad. Puso todo su centro de gravedad en las transacciones autónomas entre las elites más que en la construcción de institucionalidad y de procesos de concertación amplios y pluralistas y con control democrático que le diera peso a la sociedad en su diversidad.

El proceso político mostró poco a poco entonces, la escisión entre el modo de gobernabilidad y la construcción institucional de la democracia. Por un lado se decidían las cosas de cierta manera y por otro la institucionalidad democrática era modificada una y otra vez en función de lo anterior. La tabla siguiente muestra la dinámica y el contenido del proceso de transacción.

Negociaciones	Temas Priorizados
1990 - Protocolo de transición	Viabilidad política de la transición Conservación de fuerzas armadas Continuidad de la Constitución
1991 - Concertación social	Distribución costos del ajuste
1992 - Concertación social	Redistribución del patrimonio estatal
1992 -1994 Acuerdo ajuste y reformas económicas	Viabilidad del ajuste y las reformas Acuerdos sobre reformas y condicionalidad
1995 - Reformas a la Constitución	Cambios en definiciones Cambio en la Ley Electoral
1990-1997 Pacificación	57 acuerdos de desmovilización y desarme a cambio de materiales y tierras
1997-2004 Reformas políticas PLC-FSLN	Reformas a la Constitución Reforma Ley Electoral Reformas a la composición de órganos y poderes del Estado
2004 - Reformas Políticas PLC-FSLN	Reformas a la Constitución Redefinición de relación entre Ejecutivo y Legislativo Redefinición de procedimiento para cargos públicos Creación de nuevos órganos
2005.2006 Crisis política, Ley Marco, elecciones	Ley marco para suspender reformas

La evolución temática muestra cómo a partir de 1997 se intensifica la transacción en torno al control de la institucionalidad. El sistema de transacciones fue eficaz en hacer pasar las reformas económicas y fue el pilar fundamental para la construcción de un determinado modo de gobernabilidad. En esta primera fase las posiciones de los diferentes actores no estaban consolidadas. La UNO que ganó las elecciones se había escindido en dos grupos (uno en el

gobierno y otro en la Asamblea Nacional) y era una fuerza más virtual que real. De su lado el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) estaba emergiendo. El Frente Sandinista tenía dos líneas políticas (una tendencia por el status quo y otra reformista) y recién estaba apareciendo en su seno una nueva especie de empresarios-partidistas y operadores políticos que buscaban réditos económicos.

La sociedad civil recién empezaba su proceso de reorganización, experimentando con el pluralismo y con nuevas formas de organización y participación de manera paralela a las formas heredadas de los 80. En este contexto se convivió con las elecciones, el pluralismo y con una creciente diversidad social que buscó canales asociativos para manifestarse por fuera de la política controlada. Hasta 1996 esta lógica del *oportunismo racional* fue tolerada y aceptada mientras se logran las reformas y se aseguraba el reparto.

1.1.2. Segunda fase: la captura del sistema político (1997-2000)

La llegada del presidente Alemán al gobierno en 1997 con el reconstruido Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y su temprano acercamiento al Frente Sandinista, cambió la tendencia. Ambos partidos buscaron asegurarse una posición de hegemonía entre los ganadores de un proceso de reformas que a todas luces excluía a la mayoría de la población. Las transacciones entre ambos partidos, tuvieron su momento culminante en 1998 con el establecimiento de un acuerdo político de cúpula que hasta hoy se conoce como “el Pacto”. Este acuerdo ha sido la base fundamental para reformar la Constitución política en repetidas ocasiones, reformar la Ley Electoral y establecer un sistema bipartidista de hecho, asegurando el control de los poderes del Estado para ambos partidos. Con ello se produjo la captura del sistema político, donde el PLC y el FSLN buscaron acoplar la institucionalidad a las posiciones económicas y partidarias obtenidas, con lo cual multiplicaron su cuota de poder y se aseguraron más impunidad y discrecionalidad.

Las consecuencias fueron demoledoras para la escasa institucionalidad desarrollada, pues autonomizaron aún más el sistema de transacción de todo control, al convertirse en un Pacto estable. La centralización de las decisiones en las cúpulas cerró los espacios en el sistema político y además al interior de los dos partidos.

La transacción política apareció entonces sin disfraces como un proceso de componenda, moldeable a voluntad de dos cúpulas personalizadas y con una red de intereses políticos y económicos compartidos. De esta manera Nicaragua se entrampó: la negociación política que al inicio fue una ineludible necesidad para canalizar el conflicto y que fundó una oportunidad para establecer una democracia sustantiva, se convirtió en un mecanismo degradado de componenda que avanza en proporción a la descomposición institucional que produce. El Pacto le permitió a la cúpula orteguista y alemanista transformar el oportunismo racional, en ocupación de posiciones permanentes.

1.1.3. Crisis institucional e impasse del sistema político (2005-2006)

La llegada del presidente Bolaños en 2001 mostró qué tanto se había degradado el modo de gobernabilidad y la institucionalidad. El presidente Bolaños aunque fue electo con el 56.3% de los votos, como abanderado del PLC, se quedó sin apoyo partidario apenas mostró la mínima intención de independencia, que lo llevó al conflicto con Arnoldo Alemán. Rápidamente quedó a merced del PLC y del FSLN. Como amenaza esgrimieron una petición de destitución del presidente, acusación de ministros y nombramientos de facto por la Asamblea Nacional controlada por los dos partidos, a la sombra de las reformas constitucionales negociadas entre ellos.

La crisis entre poderes del Estado evidenció aspectos que si bien no se ignoraban, aparecieron en una nueva dimensión. El primero fue la fuerza del control institucional ejercido por el Pacto, la posición preponderante del FSLN, que de socio menor había pasado a socio mayor, la imposibilidad de gobernar para un partido no pactista y la captura del proceso político por dos cúpulas personalizadas que dejaban a la sociedad como espectador en total indefensión. El modo de gobernabilidad en sus principales componentes quedó en un estado dónde la variable democrática estaba muy restringida.

Modo de gobernabilidad en Nicaragua			
Arreglos Sociopolíticos	Respuesta institucional	Legitimidad	Estabilidad
Concentrados	Baja admisibilidad de las demandas	BAJA	BAJA
Sin inclusión	Bajo reconocimiento del conflicto		
Sistema político cerrado	Respuesta restringida		

Para ese momento el modo de gobernabilidad que se había venido desarrollando en el país, mostraba que los arreglos sociopolíticos estaban altamente concentrados en la cúpula del Pacto, dejando al sistema político sin capacidad de inclusión para otros actores. La respuesta institucional era restringida frente a los conflictos y las demandas de los actores, puesto que todas las negociaciones sectoriales o nacionales estuvieron condicionadas por el contenido del Pacto. El resultado fue una estabilidad del poder muy precaria y una legitimidad cada vez más baja de parte de los ciudadanos.

Al finalizar el gobierno de Bolaños el país se encontraba nuevamente en una crisis que amenazaba incluso el horizonte electoral 2006: la pobreza no había disminuido y la institucionalidad del país estaba en su punto de más alta fragilidad, paralizada por la pugna entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional. El país entró en un impasse en 2005-2006 y el gobierno tuvo que recurrir a la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) invocando la Carta Democrática. La crisis se puso entre paréntesis ante la proximidad de las elecciones de 2006, con un parche legislativo: la aprobación de la Ley Marco, que suspendía la aplicación de las reformas constitucionales, que meses antes habían aprobado el PLC y el FSLN en la Asamblea Nacional. Estas reformas le restaban poderes y atribuciones al Presidente.

El diagnóstico realizado por la misión del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), concluyó en que Nicaragua había quedado al borde de una grave crisis institucional. En este sentido se pronunciaron la Unión Europea y el Sistema de Integración Centroamericana, el Grupo de Río y la misión de embajadores que acompañó al Secretario General de la OEA.

El sistema político quedó en un impasse, estaba jurídicamente parchado y con un modo de gobernabilidad cada vez más cerrado. La cuestión que quedó planteada entonces es si con la llegada del siguiente gobierno el modo de gobernabilidad se consolidaría o se transformaría. Ese fue el contexto en el cual el Daniel Ortega llegó nuevamente a la Presidencia de la República en el año 2007.

1.2 Balance jurídico-institucional al 2006

En materia jurídica-institucional el balance del país indicaba que se habían establecido las normas fundamentales. Así, lo demuestra el Primer Informe Centroamericano sobre la Gobernabilidad Jurídica e Institucional, 2007¹⁶. A través del análisis de cinco matrices, se concluye que efectivamente el país cuenta con un andamiaje jurídico institucional, pero que existe todavía un enorme déficit en términos de contenido y aplicación de las normas.

El informe analiza 85 variables y 455 indicadores de gobernabilidad para los siguientes ejes investigados:

- Marco constitucional, régimen legal y estructura institucional del Estado
- Sistemas electorales, representación política y participación
- Hacienda pública (sistema tributario y fiscal, administración financiera del Estado)
- Inversión en institucionalidad democrática
- Descentralización administrativa y gobiernos locales.

La conclusión de este trabajo fue que Nicaragua había experimentado avances en materia de democracia electoral, libertad de prensa y derechos políticos, pero estos avances no se extienden a los derechos humanos, sociales y económicos ni al fortalecimiento institucional. De allí que se calificara el resultado como contradictorio y se apostara por un conjunto de recomendaciones en cada ámbito para mejorar la inversión y el rendimiento en desarrollo institucional democrático. En función de parámetros deseables, todas las áreas requieren reformas institucionales y jurídicas en un 53% como promedio.

El Informe concluye que el alto nivel de pobreza de Nicaragua se explica por las limitaciones históricas de su inversión pública y social, sumado a un producto bruto del país bajo, justamente por la inexistencia de extendidas clases medias, por un mercado interno limitado y

¹⁶ Asociación Estudios para el Futuro. Primer Informe Centroamericano sobre Gobernabilidad Jurídica e Institucional. Nicaragua. 2007. San José: Costa Rica. 2007. El tomo correspondiente a Nicaragua fue elaborado por CINCO y CDC.

con poca posibilidad de desarrollo y crecimiento. El resultado final del proceso es un débil crecimiento económico y dificultad estructural para generar índices de desarrollo humano satisfactorio. De este aparente callejón sin salida sólo sería posible salir a partir de una profunda reforma tributaria, de un drástico aumento en la inversión social universal y en el emprendimiento de cambios institucionales sustantivos.

Según el informe la Constitución de 1987 ha sido modificada sustancialmente, dado que muchas de esas reformas se han llevado a cabo como fórmula de transacción para generar un adecuado reparto de poder entre las cúpulas políticas y que ello ha llevado a deslegitimar el valor funcional de varias normas e instituciones. En todo caso, señalaba el Informe, la nueva correlación de fuerzas resultante de la elección de 2006 modificaba el pacto político fundacional toda vez que evidenciaba una Nicaragua multipartidista, lo que obligaba al presidente Ortega en esta segunda administración y a las agrupaciones políticas a ajustar rápidamente su estrategia de desarrollo, a adaptar su discurso y su quehacer político a nuevos modelos e instrumentos para gobernar.

Sin embargo, pese a las favorables y pluralistas condiciones resultantes de las elecciones del 2006 advertidas en el Informe como muestra el siguiente capítulo que analiza la evolución de la institucionalidad democrática del país en el primer año de gobierno del presidente Ortega, lo que está ocurriendo es que el régimen político está siendo adaptado a los intereses de la cúpula política pactista y no de la democracia.

II. La democracia y su institucionalidad

2.1. La reestructuración del régimen político

La transición política de 1990 de un régimen revolucionario a un régimen democrático puso en evidencia la necesidad de construir una nueva institucionalidad que se correspondiera con la naturaleza del nuevo régimen. Sin embargo, el proceso transcurrido desde esa fecha hasta hoy ha demostrado que las cúpulas políticas se aprovecharon de esta necesidad para ajustar la estructura del régimen político a sus propios intereses. Para ello se valieron de reformas a la Constitución, reformas de leyes y aprobación de nuevas leyes y de resoluciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral.

La solución al conflicto armado y el inicio de la pacificación, fueron seguidas por el reacomodo de los grupos políticos y sociales en el nuevo escenario de las reformas. El inestable proceso de conflictos que acompañó su implementación, abrió nuevamente las puertas al esquema tradicional de transacciones políticas entre las élites marcado por la alta discrecionalidad y autonomía, para la búsqueda de su viabilidad política¹⁷.

La rigidez de las reformas económicas implementadas bajo condicionalidad, sin posibilidad de negociación y en un contexto de reacomodo e inseguridad para los grupos políticos y sociales, tuvo como consecuencia que si bien la negociación entre el gobierno y el FSLN funcionó como esquema de viabilidad para la transición y la ejecución de las reformas, hizo que el proceso estuviera en función de lo que la negociación permitiera y no de lo que las instituciones y actores requerían. La lógica excluyente de negociación, se trasladó al orden institucional en construcción afectando la continuación de la transición hacia la consolidación de la democracia.

Las cúpulas políticas que negociaban necesitaban del instrumento legislativo para garantizar su institucionalización y buscar a través de la legalización, la legitimidad. Así, los acuerdos se dan teniendo como discurso la lógica democrática, el sistema de partidos políticos y la representación en la Asamblea. Por otro lado, se promueven algunas leyes para tener mecanismos de control ciudadano para la fiscalización de las políticas pero siempre bajo la lógica y al servicio de las reformas económicas. La necesidad de legitimar los procesos de la reforma económica promueven la descentralización, los gobiernos municipales, los cabildos, la participación pero sin que eso signifique que se pueden negociar los principales términos de la reforma económica o que el régimen político sea mas inclusivo. El cuadro siguiente resume las principales reformas políticas, económicas e institucionales realizadas a partir de 1990 en Nicaragua.

¹⁷ Es común señalar la centralidad de acuerdos intra-elitarios en procesos de transición. Ver (Higley & Gunter, 1992; Karl & Schmitter, 1991; Mainwaring & Scull, 1995, O'Donnell, Schmitter & Whitehead, 1986.) También Martí i Puig, Salvador. "Nicaragua 1980-1986: ¿Hacia que tipo de democracia?" Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n.131. Barcelona 1997.

Clasificación de las Reformas
<i>Reformas políticas:</i> Referidas al estatuto de las fuerzas armadas, la constitución, ley electoral y composición de los poderes del Estado.
<i>Reformas de mercado (reformas estructurales):</i> Programa estándar de reducción del tamaño del Estado, privatización y desregulación de la economía.
<i>Reformas del Estado:</i> Programa sectorial destinado a crear el sistema de gestión y control financiero de las instituciones, servicio civil profesionalizado, sistema de información y seguimiento de las instituciones públicas. Un programa de descentralización.

De este modo, se inicia la construcción de un Estado facilitador de la apertura, dotándola de herramientas jurídicas y una agenda participativa que no puede salirse de los marcos establecidos por las reformas y por las negociaciones políticas.

Los arreglos políticos funcionaron como sustitutos de leyes y regulaciones debilitando aún más la frágil institucionalidad¹⁸. Todo ello en un esquema de coexistencia política defendido en nombre de la gobernabilidad y la estabilidad.

Los conflictos políticos abiertos desde la transición, se dirimieron a través del control de las instituciones y la politización de la justicia. Esto impactó en el sistema jurídico y supeditó la función legislativa a los arreglos políticos entre los partidos, para resolver sus conflictos y necesidades.

Dichos acuerdos se enmarcaron en el esquema tradicional de negociación en la forma de Pactos con gran autonomía, fortalecimiento de liderazgos personales y el aprovechamiento del Estado para impulsar procesos de enriquecimiento¹⁹.

2.1.1. Sobre las características del sistema jurídico establecido

En ausencia de arreglos sociales legítimamente contruidos que tomaran en cuenta las demandas populares, el Estado de Derecho se erigió como un espejismo sobre el cual se estructuró un discurso económico y una lógica de transacción excluyente que atenta contra la ciudadanía. En este sentido, la vía para los cambios o reformas al sistema político, han sido las reformas constitucionales, así observaremos como en el reciente cuarto de siglo se han operado 7 reformas y se espera una nueva para el 2008. La consecuencia ha sido el aislamiento de los actores sociales, excluyéndolos inclusive de la participación política, para propiciar un sistema político cerrado y exclusivo entre las dos fuerzas mayoritarias del parlamento.

De este modo, la Ley y las instituciones fueron –y son- los medios usados para garantizar cuotas de poder político y la formalización de canales establecidos con el poder económico²⁰. A partir de esto, se fueron definiendo las características del sistema jurídico:

¹⁸ Un ejemplo paradigmático fue la privatización de empresas y bienes estatales sin leyes adecuadas, sujetas a las negociaciones políticas entre las élites partidarias y los diferentes actores.

¹⁹ Múa, Jhonny. “Negociación, Partidos y Cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua”. Managua, CINCO, 2004. Pág. 20.

1. Un sistema de elección legislativa que no satisface las funciones claves de representatividad, efectividad y participación;
2. Un complejo equilibrio de poder entre las facultades del Ejecutivo y el Legislativo;
3. Una política legislativa claramente al servicio de los partidos políticos, sus negociaciones partidarias, intercambios, en la que se privilegian los intereses individuales o partidarios, sobre las necesidades e intereses colectivos.

2.1.2. La legitimidad sobreviniente

La institucionalidad democrática se configura a partir de dos ámbitos: 1) la legitimidad del modelo político y jurídico – legitimidad originaria y 2) La eficacia práctica o legitimidad sobreviniente²¹. La legitimidad originaria está referida a la construcción del Estado, la fuente originaria del poder político, la división de poderes y las funciones del Estado. La legitimidad sobreviniente, se refiere a la eficacia del sistema y se entiende como la correspondencia entre lo dispuesto y lo actuado. El proceso constituyente de 1986 aplicó procedimientos preestablecidos y los diputados constituyentes fueron electos mediante elecciones democráticas en 1984.

De ahí que para analizar la calidad de la democracia y sus instituciones en Nicaragua, es ineludible tomar como referencia el marco jurídico constitucional y los principios que lo constituyen.

Omisión del Principio Democrático

El Principio Democrático indica que la soberanía reside en el pueblo, que lo ejerce a través de instrumentos democráticos, el poder político lo ejerce “por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto”, y, ninguna persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación.

Al respecto, resulta de suyo indiscutible, que si el sufragio es el instrumento para ejercer este principio, el pueblo debe conocer cómo eligió y a quiénes. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral, que tiene como primera atribución dar a conocer los resultados de los procesos electorales que convoca, organiza y dirige, no publicó el resultado del 8 por ciento de los votos de la elección de 2006 y mediante Resolución del 22 de noviembre de 2006²² proclamó a los electos a los cargos de Presidente, Vicepresidente, Diputados Nacionales, Departamentales y al

²⁰ Esta perspectiva permite considerar en la coyuntura política un juego dialéctico en el cual la política puede adquirir autonomía en términos explicativos: a) dada por elites emergentes que, sin pretender cambiar en esencia el régimen económico, disputan el poder a elites tradicionalmente dominantes, o, b) dada por fuerzas políticas que propugnan por el cambio de régimen y, en determinadas condiciones, pueden lograr el desencadenamiento lento o rápido de tal cambio. En ambos casos, no obstante, estamos ante construcciones y procesos vinculados al régimen económico, social y político en su conjunto, los cuales pueden constituir contradicciones secundarias o antagónicas cuya resolución puede generar reformas o transformaciones del régimen.

²¹ Ordóñez, Jaime. Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional 2007, pág. 50.

²² La Gaceta, Diario Oficial No. 228 del 23 de noviembre de 2006.

Parlamento Centro americano. De acuerdo a esta actuación, la proclamación de los electos no es suficientemente legítima.

Por otra parte, el 10 de enero de 2007 cuando tomó posesión el Presidente de la República, se efectuaron dos actos uno en el que se hizo el traspaso y la juramentación y el otro masivo, en este último el nuevo Presidente sometió a la aprobación de una manifestación multitudinaria con miembros de su partido, la incorporación de Nicaragua a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), expresando que una vez que el pueblo había mostrado su aprobación en plaza abierta, Nicaragua pasaba a formar parte del ALBA.

Este estilo de gobernar inaugurado el propio día de la juramentación, ha sido recurrente. Con posterioridad, a través de las estructuras denominadas Consejos de Participación Ciudadana, se ha otorgado poder de representación del pueblo a estructuras y personas que no han sido electas.

Omisión de los Principios de Estado Social de Derecho, de Constitucionalidad y de Legalidad

Estos principios tienen cada uno de ellos sus particularidades, sin embargo tomados aquí en conjunto implican que en el Estado nicaragüense, como Estado Social de Derecho, todos los Poderes del Estado, los organismos de gobierno y los funcionarios deberán de actuar de acuerdo con las atribuciones expresamente señaladas y están impedidos de realizar cualquier acto que no esté debidamente establecido. Los casos más destacados en el 2007 en los que se violentan estos principios son los siguientes: la Ley Marco, la falta de publicación de resultados definitivos de las elecciones del 2006, la negación de la diputación al exvicepresidente de la República, la cancelación de diputación y la traslación indebida de dominio de bienes culturales.

- *Ley Marco y ruptura del orden constitucional*

En 2005 se aprobó la Ley No. 520, *Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política*, con posterioridad mediante la Ley 558 *Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad* se suspendió su entrada en vigencia hasta el 20 de de enero de 2007. Diez años antes con la Reforma Constitucional de 1995, igualmente se mandó a suspender la entrada en vigencia de la Constitución, después de efectuado un “acuerdo político”, produciéndose lo que los profesores Joan Vintró y Gabriel Álvarez, llamaron “una aberración jurídica y un atentado contra la propia constitucionalidad del país, pues no se entendía cómo la virtualidad jurídica de la norma suprema dependiera de lo dispuesto por una norma de rango inferior”.

La Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política contenida en la Ley 520 dispone que la Asamblea Nacional tiene entre sus atribuciones la ratificación en un plazo no mayor de quince días hábiles con votación calificada del 60% de diputados de los nombramientos hechos por el Presidente, de Ministros y Vice Ministro, Procurador y Sub Procurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas y Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. Los nombramientos se consideran firmes hasta que la Asamblea Nacional lo

ratifique, de no ratificarse, el Presidente deberá proceder a realizar nuevos nombramientos y someterlos de nuevo a la Asamblea Nacional.

Esto significaba que a partir del 20 de enero 2007 una vez la Ley Marco dejaba de tener validez, el Presidente de la República debía someter a la ratificación de la Asamblea Nacional, una serie de cargos en el Poder Ejecutivo. Así que desde la Presidencia se negoció con el partido Alianza Liberal Nicaragüense y con los votos de sus diputados se aprobó el 19 de enero de 2007 la Ley 610 que mandó a suspender la entrada en vigencia de las Reformas Constitucionales hasta el 20 de enero de 2008.

La Ley 610 taxativamente señala que nació por “un acuerdo político o consenso que tiene como uno de sus objetivos, permitir la ampliación de las Reformas Constitucionales, a fin de impulsar la profundización de la institucionalidad democrática del país y el fortalecimiento del Estado de Derecho...” Este procedimiento, de aprobar las reformas constitucionales en dos legislaturas y mediante votación calificada, para posteriormente mandar a suspender su entrada en vigencia con una ley ordinaria, en realidad es una aberración y un atropello a la institucionalidad democrática.

- *Incumplimiento de responsabilidades del CSE*

El Artículo 10 de la Ley Electoral establece en el inciso 1 de las atribuciones del Consejo Supremo Electoral el declarar los resultados de las elecciones. En el artículo 171 de la misma ley se establece que se declararán a los electos mediante resolución, una vez que se hayan resuelto los recursos presentados. Pero sobre todo el artículo 173 inciso 8 de la Constitución Política establece entre las atribuciones del Consejo efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios y hacer la declaratoria definitiva de los resultados.

El 5 de noviembre de 2006 se efectuaron elecciones generales y al 22 de noviembre que se dictó la Resolución proclamando a los electos se habían dado menos del 92 % de los resultados electorales. Hasta el momento estos resultados definitivos no han sido dados a conocer a la ciudadanía nicaragüense, el pueblo en el cual reside la soberanía nacional.²³ En este caso, hay ausencia de rendición de cuentas de un poder del Estado a la ciudadanía sobre la transparencia del proceso electoral. Por otro lado, el CSE hace un uso discrecional del poder atribuyéndose facultades.

- *Negación por el CSE de diputación normada*

²³ Artículo 2 Constitución Política.

El Pacto entre Ortega y Alemán produjo una Reforma Constitucional en el año 2000²⁴ por la cual se reformó el artículo 133, en el que tanto el Presidente y el Vicepresidente saliente pasarían a ocupar escaños como diputados en la Asamblea Nacional. Sin embargo, la resolución que proclama a los electos, omite al exvicepresidente saliente como diputado suplente.

Aunque estas diputaciones son cuestionadas tanto por su origen espurio como por la alteración al sufragio democrático que implica, el Consejo Supremo Electoral está obligado a aplicar esta norma y no está dentro de sus atribuciones omitir esta acreditación.

- *Cancelación por el CSE de diputación por elección*

Otro caso que ha puesto en evidencia la discrecionalidad y la autoasignación de atribuciones del Consejo Supremo Electoral es la cancelación de la diputación de Alejandro Bolaños Davis, luego de haber sido proclamado electo.

El Consejo Supremo Electoral tiene entre sus atribuciones ejecutar el escrutinio definitivo de los sufragios y hacer la declaratoria definitiva de los resultados, pero en ninguna parte se establece que luego de la declaratoria de electos pueden retirar la calidad de diputado. Con este caso se violentó el derecho a elegir y el derecho a ser electo, además de que se actuó asumiendo atribuciones que no le corresponden al Consejo Supremo Electoral.

El CSE ya había proclamado a los electos en el tiempo establecido por el calendario electoral y el diputado ya había sido acreditado. La resolución anulando la diputación es extemporánea e ilegal.

- *La traslación de dominio de bienes culturales por el Presidente*

En La Gaceta del 21 de marzo de 2000 se publicó la Ley 333 *Ley para la Protección y Promoción de la obra, bienes e imagen del poeta Rubén Darío y Declaratoria de Patrimonio Cultural, Artístico e Histórico de la Nación de su Obra y Bienes*. El objeto de esta ley es la protección de los bienes que han formado parte del patrimonio del poeta Rubén Darío, así como la protección de su nombre, imagen y obra. Le corresponde al Instituto Nicaragüense de Cultura garantizar la integridad de la obra dariana.

Expresamente declara como Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación la obra literaria publicada e inédita de Darío. Por su parte en la Ley de Protección al Patrimonio Cultural de la Nación y su reforma se prohíben los actos traslaticios de dominio, principios de enajenación o de mera posesión sobre los bienes que formen parte del Patrimonio Cultural, constituyendo delito contra el Patrimonio Cultural de la Nación las acciones u omisiones que destruyan o dañen en forma irreversible los bienes que esta ley protege. De acuerdo con información pública el Presidente de Nicaragua regaló al Presidente de Venezuela, unos manuscritos de Darío que por ley son Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación y no pueden ser enajenados.

²⁴ Ley 330 *Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República*, aprobada el 18 de enero de 2000 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 13 del 19 de enero de 2000.

En este caso, el Presidente de la República ha mostrado un total menosprecio a la legislación nacional y el manejo de los bienes nacionales, como si fuesen bienes privados. El Presidente está obligado a cumplir la Constitución política y las leyes, y esta actuación está contemplada en la ley como un delito que se castiga con una sanción de arresto y de multa.

Violación al Principio de Separación de Poderes

De acuerdo con la Constitución los cuatro poderes establecidos son independientes entre sí²⁵. Se deben coordinar armónicamente y no se subordinan unos a otros. La única subordinación existente es a los intereses de la nación y lo que establece la Constitución.

El Consejo Supremo Electoral mediante una resolución declaró nula la diputación del ciudadano Alejandro Bolaños Davis que ya había sido declarado electo y tomado posesión de su cargo como diputado. Al respecto entre las atribuciones de la Asamblea Nacional²⁶ se establece que a este Poder del Estado le corresponde conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los diputados. Las causas para la pérdida de la condición de diputados son: renuncia, fallecimiento, condena mediante sentencia, abandono de funciones, tener concesiones del Estado, actuar como apoderados en contrataciones de empresas con el Estado., recibir retribuciones en otros poderes del estado, incumplimiento de declarar sus bienes ante la contraloría.

Siendo que la única institución que tiene entre sus atribuciones conocer, admitir o decidir sobre faltas definitivas es la Asamblea Nacional, el Consejo Supremo Electoral no sólo se auto concedió atribuciones, violentando con ello el Principio de Estado de Derecho, el Principio de Legalidad y el Principio de Constitucionalidad, sino que también invadió el ámbito de competencia de la Asamblea Nacional y violentó el Principio de Separación de Poderes.

Por otra parte, si el diputado Bolaños presentó documentación falsa, el Poder del Estado que debió pronunciarse al respecto es el Poder Judicial mediante una sentencia, con lo cual también se produce una violación a los Principios del Estado de Derecho, Legalidad, Constitucionalidad y Separación de Poderes.

2.2. La centralización del poder en el Presidente

En el 2007 entraron en vigencia 33 leyes 10 Económicas, 4 Políticas, 10 Sociales, 3 Culturales, 1 Municipal, 1 Militar, 1 Administrativa, 3 Laborales. En términos formales es una producción legislativa altamente social. Sin embargo una valoración cuantitativa resulta altamente engañosa sobre la eficacia del sistema. Por el contrario, si se realiza una valoración cualitativa de algunas de las leyes políticas, tales como la 610 y la 612, así como la aplicación de otras leyes, queda en evidencia la fragilidad de la institucionalidad democrática del país.

²⁵ Artículo 129 de la Constitución Política.

²⁶ Artículo 138 inciso 10 Constitución Política.

2.2.1. La reforma del poder ejecutivo

- ***Los cambios en la Policía y el Ejército***

El primer acto del Presidente Daniel Ortega fue enviar a la Asamblea Nacional, con carácter de urgencia, un proyecto de reforma de la Ley 290, de organización, competencias y procedimientos del poder ejecutivo. Este proyecto de reforma buscaba otorgarle mayores poderes en relación al Ejército y la Policía Nacional.

Aunque la Asamblea Nacional aprobó una reforma a esta ley, no lo hizo ni con la urgencia ni en los términos que solicitó el Presidente. El Ministro de Gobernación tenía la función de dirigir, organizar, coordinar y supervisar a la Policía Nacional, luego de la reforma la función de organizar le fue suprimida.

En el caso del Ministerio de Defensa, éste tenía la función de dirigir la elaboración de las políticas y planes referidos a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial nacional, y dentro de estas atribuciones, participar, coordinar y aprobar los planes y acciones del Ejército de Nicaragua, ahora la atribución queda restringida a dirigir la elaboración de las políticas y estrategias para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Se suma a esto que no se nombró Ministro de Defensa y el Ministerio quedó bajo la dirección de una Secretaria General.

- ***La creación de los CPC***

Con la reforma la Ley 290 se estableció que el Presidente de la República podrá crear mediante Decreto, las Secretarías o Consejos que estime convenientes para el mejor desarrollo de su Gobierno, determinando la organización y funcionamiento de éstos. Estos consejos funcionarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. Pero 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. No causarán erogaciones presupuestarias, no se pagarán salarios, ni remuneraciones económicas.

Con anterioridad el Presidente de la República mediante el Decreto 03-2007 publicado en La Gaceta No. 7 del miércoles 10 de enero, había reformado el Reglamento de la Ley 290 y creando cuatro Consejos: de Políticas Nacionales, de Seguridad y Soberanía Alimentaria, de Comunicación y Ciudadanía y de la Costa Caribe, esto lo hizo sin que la ley le otorgara facultades para crear esos consejos.

La oposición en la Asamblea Nacional, mediante la Ley 630 pretendió luego derogar la facultad del Ejecutivo de crear Consejos como estructura del poder ejecutivo, por medio de Decretos Ejecutivos. Así mismo estableció que no se les podría transferir ninguna de las funciones y facultades de los Ministerios de Estado, ni de ningún otro poder del Estado, a las Secretarías que se crearan.

La propuesta de reforma se dictaminó de manera favorable y se aprobó la Ley 630, la cual fue vetada parcialmente por el Presidente de República, este veto fue rechazado por el plenario de la Asamblea Nacional el 20 de noviembre de 2007. Esta decisión fue recurrida de Amparo por un grupo de ciudadanos, que según sentencia de la Corte Suprema de Justicia son integrantes de distintos Gabinetes del Poder Ciudadano, sin que se indique con base en qué documentación legal acreditaron tal representación.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió dar lugar al Recurso de Amparo en contra de la Asamblea Nacional por el rechazo *al Veto Parcial a la Ley 630 Ley de Reformas y Adiciones al Artículo 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo* y declaró la Inconstitucionalidad en el caso concreto de la referida ley, por lo que elevó la sentencia a la Corte Suprema de Justicia para los efectos de ley.

La Corte Suprema de Justicia mediante sentencia le otorgó al Presidente la facultad de crear los Consejos, aduciendo la inconstitucionalidad del artículo 1 de la ley 630 por cuanto carece de valor cualquier ley que pretenda limitar, restringir o quebrantar las atribuciones del Presidente de la República de dictar decretos ejecutivos en materia administrativa²⁷. Así, el Presidente fue facultado para crear los Consejos del Poder Ciudadano o instancias de participación para promover la democracia participativa y directa. Por otro lado, resolvió que el Presidente no puede asignarles ningún tipo de remuneración que corresponda a un cargo o empleo público o implique una erogación del Presupuesto General de la República. Así mismo estableció para los Consejos todos los principios contenidos en la Ley de Participación Ciudadana, que se contradicen o violentan en la práctica de los Consejos así establecidos.

La Corte Suprema de Justicia dio validez implícita al procedimiento de recurrir de previo sin que el proceso de formación de la ley se haya cumplido, con lo cual le cercena al Poder Legislativo la facultad de aprobar y publicar leyes, lo cual constituye una invasión de atribuciones y una violación a la separación de poderes y al principio de legalidad.

- ***Facilitación del control político del Presidente por la CSJ***

El mismo 10 de enero de 2008 la Corte Suprema de Justicia dictó la Sentencia 1-2008 con la que derogó la Ley 558 *Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del país, derogando a su vez con ello la Ley 610*. Contra la Ley 558 se introdujo un Recurso por Inconstitucionalidad por que mediante una Ley Ordinaria se impide la aplicación de la Constitución Política de la República, que es la ley superior del ordenamiento jurídico nacional.

La Ley 558 además de suspender la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política suspendía la aplicación de la Ley No. 511, Ley de la Superintendencia de los Servicios Públicos; la Ley No. 512, Ley Creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural; la Ley de Seguridad Social. Así, la Corte Suprema de Justicia en el Considerando III de la Sentencia 1-2008

²⁷ Las Sentencias 1 y 2 de 2008 de la Corte Suprema de Justicia fueron emitidas el 10 de enero de 2008, coincidiendo con una resolución judicial que le otorgó de nuevo el régimen de convivencia familiar al reo Arnoldo Alemán, la cual le había sido suspendida en diciembre de 2007.

expresamente señala que “la Ley de Amparo establece la inconstitucionalidad en el caso concreto” y que “puede ex officio pronunciarse sobre la constitucionalidad de cualquier norma”. También la Corte “observa que las referidas leyes adolecen de un vicio ya que no fueron sometidas al proceso de consulta violentando el procedimiento que la Constitución proclama en el arto 7 de que Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa”.

Al respecto hay que señalar que en el presente caso no se aplica los supuestos del caso concreto, ni la Corte tiene la facultad de pronunciarse ex officio, ni el artículo 7 de la Constitución establece ningún procedimiento. De manera que nuevamente hay una actuación judicial que violenta el Principio de Legalidad.

El Artículo 20 de la Ley de Amparo²⁸, establece que la parte recurrente de un Recurso de Casación o de Amparo podrá alegar la Inconstitucionalidad de la ley, decreto ley, decreto o reglamento que se le haya aplicado. Lo cual no es el caso, porque el Recurso por Inconstitucionalidad se interpuso contra la Ley Marco por ser una Ley Ordinaria que suspende la entrada en vigencia de la Constitución Política. Ninguna de las leyes en referencia se le ha aplicado al recurrente, por lo tanto no procede el supuesto del caso concreto.

Sobre la facultad de pronunciarse ex officio sobre la constitucionalidad de cualquier norma, dicha facultad no aparece entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia contenidas en el arto. 164 de la Constitución Política. Tampoco aparecen en las atribuciones que se le confieren en la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁹. Al contrario lo que se establece es que la administración de justicia garantiza el principio de legalidad que mandata que ningún cargo concede a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las Leyes y ningún poder del Estado tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las derivadas de la Constitución y las leyes.

Si bien esta establecido por la Ley de Participación Ciudadana que las leyes sean sometidas a consulta de la ciudadanía, la consideración que hizo la Corte sobre la falta de consulta en relación a las leyes mencionadas anteriormente tenía como objetivo invalidarlas, puesto que le restaba control político al Presidente de la República sobre la propiedad, los servicios públicos y la seguridad social. Por otra parte la afirmación de la falta de consulta, no está sustentada en pruebas registradas, siendo que la Corte está obligada por el Principio de Motivación de Resoluciones Judiciales establecido en su ley orgánica, a motivar y sustentar sus resoluciones. De manera que esta resolución constituye un precedente que podría ser aplicado a cualquier ley que le resulte inconveniente al poder establecido, además de ser selectivo puesto que no se aplica en otros casos, tales como el Recurso por Inconstitucionalidad contra la ley que derogó el aborto terapéutico, en la que sí está demostrada la falta de consulta.

- ***Actuaciones presidenciales al margen de la ley***

²⁸ Ley No. 49 publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 241 del 20 de diciembre de 1988.

²⁹ Ley 260 *Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua*, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 137 del 23 de julio de 1998.

Antes de que el Presidente asumiera el cargo, se dieron los primeros indicios de lo que sería un estilo de gobernar particular: hacerlo al margen de la ley y no exclusivamente sobre la base de las atribuciones taxativamente establecidas.

El Presidente electo dio a conocer muy temprano que no pretendía usar la Casa Presidencial, construida en tiempos de Arnoldo Alemán usadas por este y el siguiente Presidente, Enrique Bolaños. Según se dio a conocer a través de los medios de comunicación el Centro de Convenciones Olof Palme sería la nueva casa presidencial. El asunto sólo pasaría por un mero trámite administrativo, sino fuese porque el centro en referencia ya no era propiedad del gobierno central, sino del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, ente autónomo del Estado. Además de que su remodelación fue encargada a la Alcaldía de Managua, gobierno municipal de la capital que no tiene atribuciones para hacerse cargo de reparar y acondicionar un bien del gobierno central.

Sin embargo con posterioridad, la remodelación del Centro de Convenciones no tuvo como fin, darle a este inmueble las condiciones para que sirviera de Casa Presidencial, pues el Presidente desde el primer momento decidió despachar en las oficinas de su partido. Los argumentos para justificar tal decisión fueron que con esa medida se pretendía ahorrarle costos al gobierno y además de que no existe ninguna ley que explicita cuál es la casa presidencial.

Al respecto es pertinente tomar en consideración que la Presidencia de la República es una institución pública y de acuerdo a la división de poderes establecida constitucionalmente, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y tiene entre sus atribuciones el representar a la nación.

El día de la toma de posesión, se dieron dos actos oficiales, uno en el que se hizo el traspaso y la juramentación y el otro masivo, en cada uno se dieron hechos que no se corresponden con un modelo institucional democrático. En el acto de juramentación no tomó la palabra el nuevo Presidente, quien sí lo hizo fue un obispo retirado. Sin leer el decreto de nombramiento de los cargos, el Presidente procedió a hacer la toma de promesa de Ley al gabinete en colectivo y en el caso de los jefes de la Policía y el Ejército les recordó su origen partidario.

El Presidente de la República ha nombrado a su esposa en diversos cargos, argumentando al respecto que no devenga ningún salario, sin embargo la ley es clara, según el artículo 11 de la Ley 438 Ley de Probidad son inhábiles para el ejercicio de la función pública: a) El cónyuge o el acompañante en unión de hecho estable, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y hasta el segundo de afinidad del servidor público que hace el nombramiento o contratación o de la persona de donde hubiere emanado esta autoridad.

2.3. Características del funcionamiento del régimen político actual

Como señalamos al inicio, desde hace más de una década, la relación entre los diferentes poderes del Estado se ha caracterizado por crisis recurrentes a causa del control que los dos

partidos pactantes, el FSLN y el PLC, mantienen sobre estas instituciones. Durante el año 2007, este escenario se mantuvo, aunque presenta sus propias características.

En este período los principales conflictos se presentaron entre el poder ejecutivo y el legislativo a causa de las competencias y facultades para gobernar y emitir leyes y decretos. Los casos más relevantes han sido: los cambios en el aparato de gobierno, los intentos para reformar nuevamente la Constitución Política y más recientemente, la instalación de los Consejos de Poder Ciudadano por parte del ejecutivo. En esa terna de poderes, con una correlación de fuerzas que no le favorecía en la Asamblea Nacional, el Ejecutivo optó por reavivar el Pacto establecido desde el año 98 entre el presidente actual, Daniel Ortega y el ex presidente Arnoldo Alemán, quien se encuentra en una condición de rehén político a causa de la sentencia de culpabilidad por el saqueo de fondos al Estado durante su gestión.

Las demás instituciones claves como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República y la Fiscalía no han escapado del control de los partidos pactantes, y más bien se han subordinado totalmente a sus designios tal como lo demuestran las resoluciones inconstitucionales y antojadizas de los magistrados judiciales, los ajustes efectuados al calendario para las elecciones municipales y el despojo de la personería jurídica a la Alianza Liberal Nicaragüense y la realizada en el 2008 con el Movimiento Renovador Sandinista y el Partido Conservador, así como la sesgada investigación sobre el caso de los Cenis y las oficiosas actuaciones de la Fiscalía en contra de un grupo de mujeres defensoras de los derechos humanos, entre otros casos.

Las perspectivas para los próximos años no parecen mejorar y se espera que el Ejecutivo mantenga este tipo de control y subordinación sobre los demás poderes del Estado, colocándolos a su servicio a fin de legalizar sus decisiones. El último espacio que no ha sido subordinado del todo y donde se expresan todavía los conflictos por el poder, es la Asamblea Nacional, por lo tanto es previsible que el presidente Ortega dirija sus acciones a controlarla utilizando los métodos tradicionales del clientelismo, el chantaje, la descomposición y la presión.

2.4. Sobre el estado de las libertades y derechos

Uno de los pilares fundamentales en un régimen democrático se refiere al respecto de las libertades y derechos ciudadanos. En el caso de Nicaragua, aunque se reconocen cambios y avances importantes en este aspecto durante las últimas dos décadas, también es cierto que existen deficiencias importantes en la materia, especialmente en lo que se refiere a libertad de expresión, acceso a la información pública, derecho a la vida de las mujeres, persecución política, ejercicio del voto y la libre organización, y acceso a la justicia.

2.4.1. Amenazas a las libertades de expresión, de prensa e información

Durante los últimos 16 años, la prensa nacional y la ciudadanía han gozado del libre ejercicio de la libertad de expresión y comunicación, dos libertades que fueron plenamente restablecidas una vez que asumió la presidencia la Sra. Violeta Barrios de Chamorro; en este período, los medios y periodistas lograron el desarrollo de su autonomía y profesionalización, pero además experimentaron un enorme crecimiento en tanto empresas. Efectivamente, el número de radios, televisoras y periódicos creció sustantivamente tanto a nivel nacional como local, además que se amplió la oferta mediática a través del internet. Este proceso de evolución de los medios se ha considerado una transición en si mismo³⁰.

Durante los tres gobiernos liberales anteriores, los medios jugaron un papel significativo en cuanto a la crítica y la mediación de las voces de los diferentes actores sociales y políticos, de tal manera que, frente al descrédito de los partidos y la falta de confianza ciudadana en las instituciones, se convirtieron en un actor político relevante para el proceso de construcción democrática. Una de sus principales funciones fue la de denuncia pública de los actos de corrupción gubernamental a través del periodismo investigativo. Eso provocó una distancia clara entre gobierno y medios, y en algunos casos, confrontaciones abiertas.

Del lado de los ciudadanos, particularmente desde las organizaciones de sociedad civil, una de las demandas más fuertes planteadas durante este período, fue la aprobación de una ley de acceso a la información que permitiera a los ciudadanos obtener información oficial, veraz, actualizada y oportuna sobre la gestión pública, pues una de las grandes dificultades para la fiscalización y el control social, fue precisamente la falta de acceso a esa información en todas las instituciones del Estado. Esto dio lugar a que en el 2003 se iniciara un proceso desde la sociedad civil para la promulgación de la ley de acceso a la información.

Desde la campaña presidencial realizada en el 2006, los medios de comunicación y los periodistas prefiguraron la posibilidad de algunas amenazas a la libertad de expresión si el FSLN llegaba nuevamente al poder. Efectivamente, sus temores se confirmaron durante los primeros días de gestión del presidente Ortega, tal como se puede apreciar en la estrategia de comunicación promulgada por el gobierno como en sus discursos y actuaciones durante todo el año 2007.

La primera de las acciones apuntó a cooptar a un sector de comunicadores mediante la firma de un convenio entre el gobierno y el Colegio de periodistas a través del cual se otorgaban una serie de beneficios laborales, además de distribuir una parte de la publicidad estatal entre los medios considerados pequeños. Esta acción tuvo la clara intención de cooptar a un sector del gremio periodístico ante la falta de control del gobierno sobre la prensa escrita y los medios televisados, especialmente los de mayor cobertura e importancia. Un año después, los términos del convenio no habían prosperado.

A esto, se suman los ataques públicos del gobierno, particularmente del presidente Ortega, a los medios de comunicación que sostienen una línea crítica, la utilización de varios mecanismos

³⁰ Montenegro, Sofía. *Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua. Los periodistas, los medios y el poder*. Managua, CINCO 2007.

de censura encubierta como el control de la publicidad estatal para premiar o castigar, la autocensura y la intimidación³¹.

Según el documento de Estrategia de Comunicación del gobierno, hecho público a inicios del 2007, solamente los medios vinculados con el gobierno y el partido pueden ofrecer a la ciudadanía información “incontaminada”, de tal manera que sobre la base de esta hipótesis se ha negado sistemáticamente el acceso a la información pública a los ciudadanos y a la prensa nacional. A esto se agrega el estancamiento en la aplicación de la Ley de Acceso a la Información, aprobada en el transcurso del año 2007, y que se constituye en un instrumento de primer orden para la rendición de cuentas de las autoridades, el debate y la fiscalización de la gestión pública³².

Ese documento ha sido el pilar fundamental para la relación entre medios de comunicación y gobierno, especialmente los medios independientes, pues los limita en el ejercicio de su función informativa. Además, ha colocado en una difícil situación a los titulares de los ministerios de gobierno, pues los obliga a mantener en secreto información de la gestión pública y a concentrar la vocería del gobierno en la figura de la esposa del presidente Ortega, Rosario Murillo. Aún más, el presidente Ortega destituyó a varios de sus ministros por el simple hecho de ofrecer declaraciones a la prensa sin previo consentimiento de la señora Murillo.

Los ciudadanos, organizados o no, también han visto limitado su acceso a la información pública, de tal manera que la tendencia que se venía presentando en los gobiernos anteriores no sólo se ha mantenido, sino reforzado. La secuela inmediata de esta estrategia de comunicación del gobierno, es la falta información oportuna y confiable, y la falta de transparencia, así como las especulaciones de toda índole. Pero además, ha dado lugar a una amplia discrecionalidad en la gestión de gobierno, particularmente en el manejo de los fondos.

2.4.2. Restricción de hecho y de derecho a la participación política

Durante el año 2007 no se efectuaron procesos electorales y en los comicios anteriores se ha evidenciado la legitimidad que este mecanismo tiene entre los ciudadanos, sin embargo, las normas y procedimientos establecidos, así como la institución encargada de dirigirlos están fuertemente cuestionados y han empujado a un sistema bipartidista de facto. El problema no es nuevo³³. Las reformas electorales de 1996 iniciaron el proceso de debilitamiento del Consejo Supremo Electoral en beneficio del rol de los partidos políticos al darles en la práctica la potestad de nombrar a magistrados, miembros de los Consejos Electorales y Juntas Receptoras de Votos.

³¹ El caso más relevante durante el año 2007 fue el del periodista Jorge Loáisiga del diario La Prensa, quien fue agredido por supuestos colaboradores de la seguridad personal del presidente Ortega durante un acto público.

³² Ver Montenegro, Sofía. “El espacio político de la sociedad civil nicaragüense en el contexto actual”. Ponencia presentada en el Foro de la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua. Managua, 2007.

³³ Grupo Promotor de Reformas Electorales. “Reformas electorales. Problemas y propuestas”. IPADE, Managua, 2007.

Esta situación se agravó con las reformas del 2000, de manera que la actual ley establece y fomenta el uso de criterios partidarios para seleccionar al personal administrativo y las autoridades del proceso electoral a todos los niveles³⁴, otorgando al FSLN y el PLC el control de la institución y los procesos electorales. Esto ocasiona problemas de equidad en la competencia política, credibilidad, independencia, costos y funcionalidad del aparato electoral.

La Ley electoral establece que la iniciativa del decreto legislativo para el plebiscito y el referendo, además del presidente y los diputados le corresponde directamente al pueblo cuando lo solicite con un número no menor de cincuenta mil firmas, sin embargo ni la Ley Electoral ni otro reglamento establece los procedimientos para tal fin.

Por otra parte, las reformas constitucionales del año 2000 establecieron la integración automática a la Asamblea Nacional del ex presidente y ex vicepresidente de la República, del período inmediato anterior anteponiendo por esta vía el precepto constitucional de que los diputados son elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto.

El financiamiento de los partidos políticos en los sistemas democráticos, es un asunto de trascendental importancia en los mismos, dado que su origen puede llevar implícito el germen de la descomposición de este sistema, pudiendo conducir a los electos, en sus últimas consecuencias a la violación total del Estado de Derecho y la corrupción. Los fondos económicos que son necesarios e indispensables para desarrollar la vida del partido político y del sistema democrático, pueden provenir de diferentes orígenes, legales e ilegales, abiertos u ocultos, privados o estatales, nacionales o extranjeros y en muchas ocasiones nada altruistas. Sin embargo, la ley electoral no regula el financiamiento a los partidos políticos fuera del período de las campañas electorales; tampoco establece con precisión la obligación de los partidos políticos para rendir cuentas a las instituciones correspondientes (Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y Consejo Supremo Electoral) y el carácter de información pública de esta documentación; no define límites para el financiamiento privado y establece que es posible el financiamiento de ciudadanos extranjeros.

Otro aspecto sumamente sensible es la información de los resultados electorales, los cuales no se dan a conocer con la suficiente transparencia, tal fue el caso de las elecciones nacionales de 2006 en donde no se brindó la totalidad de los resultados preliminares basado en las Actas de las JRV³⁵. Un argumento expresado por el CSE es que no están en la obligación de darlos pues la Ley no lo establece. De igual manera la totalidad de los resultados finales no fueron dados a conocer de manera territorial con excepción de las elecciones para diputados departamentales que se conocieron los resultados por Departamentos. A esto se agrega que las memorias impresas que acostumbraba publicar el CSE se dejaron de producir en 1998 y en la página Web solamente están la elección de alcaldes de 2004 y las presidenciales de 2001.

³⁴ Selección de presidente y primer miembro de los Consejos Electorales y de las Juntas Receptoras de Votos se hace de manera alterna entre las listas que presenten dos partidos, de igual manera nombramiento de directores se hace de manera concertada entre dos partidos.

³⁵ Solamente el 91.6% de los resultados fueron dados a conocer en la página Web del Consejo Supremo Electoral.

Salvo en las elecciones regionales de 2006, el CSE no da participación en sus reuniones a las organizaciones políticas, ni tampoco ha establecido un funcionamiento periódico con éstos. Generalmente la comunicación la realiza hacia cada partido sobre temas concretos del momento electoral.

Todos estos déficits han dado lugar a la conformación de un Grupo Promotor para reformar la Ley Electoral, integrado por diferentes organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, quienes han preparado una propuesta y realizan una intensa labor de incidencia. Sin embargo, se enfrentan a la falta de voluntad de las autoridades legislativas y los mismos partidos políticos, especialmente el FSLN y PLC.

Las debilidades de la ley señaladas y de la credibilidad del CSE limitan un verdadero ejercicio del derecho ciudadano a elegir a sus autoridades por medio del voto. El desarrollo de la democracia electoral está teniendo serios escollos, en el sentido que el Consejo Electoral, a veces, obvia que es el representante de la Nación en su ámbito y que sus estatutos cierran las posibilidades que sus integrantes respondan a intereses político partidarios.

2.5. Obstáculos para el acceso a la justicia

La administración de justicia es un punto sensible en la institucionalidad democrática de un país, puesto que es la instancia encargada de la resolución de conflictos entre personas naturales y jurídicas dando a cada uno lo que de acuerdo a la ley, le corresponde. De igual forma, permite mantener la protección de los derechos de la ciudadanía y la seguridad jurídica. También se encarga de dilucidar los conflictos surgidos entre los poderes del Estado, el control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de gobierno, así como dirimir en proceso penal las responsabilidades que se les imputan a los funcionarios públicos.

En esta lógica, debería garantizar la seguridad jurídica integral a través del cumplimiento de las normativas según la legislación vigente, dando certeza jurídica y confianza a la sociedad, para que en última instancia se cumpla el imperio de la ley.

2.5.1. Falta de independencia y credibilidad del Poder Judicial

En Nicaragua, sin embargo, la situación de la administración de justicia es compleja, puesto que diversos estudios, incluyendo diagnósticos hechos por el propio Poder Judicial, han identificado la falta de independencia y credibilidad³⁶ del Poder Judicial como uno de sus más grandes problemas; en consecuencia, la falta de transparencia en la elección de funcionarios judiciales, designación a cargos por afinidades partidarias, casos de corrupción en el Poder Judicial

³⁶ Programa de Apoyo Institucional/ PAI-NIC. Unión Europea. Corte Suprema de Justicia. La Justicia en Nicaragua. Diagnostico del Sistema de Justicia. Agosto 2006.

relacionados con el narcotráfico, partidización de estructuras de justicia y sentencias que no siempre son apegadas a derecho³⁷, figuran como algunas de sus consecuencias más graves.

Díaz Rivillas señala que existen otros factores que minan la independencia política del Poder Judicial: contexto histórico, cultura política, predominancia del Poder Ejecutivo sobre otros poderes y nombramiento judiciales a corto plazo, lo que da como resultado inestabilidad en el cargo.³⁸ Este conjunto de elementos, dan como resultado la partidización del Poder Judicial, que se expresa en diferentes niveles jerárquicos, como lo han manifestado los mismos funcionarios judiciales y que es usada como ficha de negociación política por las dos fuerzas políticas mayoritarias.

2.5.2. Ley de Carrera Judicial sin implementar

En aras de ir consolidando la independencia judicial, se hace imprescindible el cumplimiento de algunas condiciones tales como: la implementación plena de la Ley de Carrera Judicial que permita la incorporación, ascensos y régimen disciplinario de acuerdo a criterios técnicos y competencias, independencia financiera y de toma de decisión, sometimiento a la ley únicamente y estabilidad laboral de los funcionarios. Sin embargo, aún cuando la Ley de Carrera Judicial está vigente desde 2005, su plena implementación no ha sido posible, por que su Reglamento está aún en proceso de discusión por los Magistrados de la Corte Suprema.

Esta situación ha generado inquietud a lo interno del propio Poder Judicial hasta el punto en que los funcionarios judiciales se han manifestado públicamente y realizado paros de labores escalonados para, entre otras cosas, presionar a fin de que entre en vigencia de la Ley de Carrera Judicial. La falta de implementación plena de la Ley de Carrera Judicial, permite discrecionalidad en las actuaciones de los Magistrados y hace posible que se sigan nombrando a jueces, magistrados y funcionarios judiciales, sin el apego a lo establecido en la Ley; sin criterios técnicos y sin concurso.³⁹

2.5.3. Falta de igualdad ante la ley

Otra de las consecuencias de la falta de independencia de la administración de justicia es que impide la observancia al principio constitucional de igualdad ante la ley, pues la eficacia, eficiencia y rapidez en la tramitación de los procesos no es igual en todos los casos. El ejemplo emblemático es el beneficio que se ha otorgado al ex presidente Arnoldo Alemán de cumplir sentencia en su casa por su condición de reo valetudinario, cuando en la cárcel hay otros reos no gozan de este beneficio ni ningún otro a pesar de presentar la misma situación.

³⁷ Díaz Rivillas Borja. Independencia judicial y construcción del Estado de Derecho en Nicaragua: Del Pacto político al final de la cruzada contra la corrupción de Enrique Bolaños. Versión Preliminar. Pág. 3 Septiembre 2007.

³⁸ Díaz Rivillas. Op. Cit. Pág. 30-32.

³⁹ Ver Entrevista a Alba Luz Ramos y Yadira Centeno. Magistradas del Poder Judicial en Grigsby, William. Retrato en grises y a dos voces del Poder Judicial. Revista Envío. Número 307. Octubre 2007.

Esta situación ha generado una enorme falta de credibilidad de parte de la ciudadanía, lo que se ha reflejado en diversas encuestas como la Encuesta sobre Seguridad Ciudadana publicada en julio 2007; en ella, el 80% de los encuestados dice que confiaría poco o nada su seguridad en el Poder Judicial⁴⁰.

Meses más tarde, en el Sondeo de Opinión sobre Reformas Constitucionales realizado por el IPADE, en Diciembre del 2007, el 81.2% de los encuestados opinaron que la justicia en Nicaragua funciona respondiendo a intereses personales o partidarios y calificaban el trabajo realizado por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia como regular (40.7%) y malo o pésimo (37.5%). Así mismo, la ciudadanía se manifiesta en contra de los cargos vitalicios de funcionarios en diferentes poderes del Estado y la Corte Suprema no es la excepción, pues a la pregunta de si apoyarían una reforma constitucional que permita una elección de los magistrados de por vida, el 91.8% de los encuestados respondió negativamente.

2.5.4. Descoordinación entre actores del sistema

Otro problema de la administración de justicia se refiere a la coherencia y coordinación con que deben actuar los diferentes actores del sistema, pues aún cuando el Poder Judicial es el ente encargado constitucionalmente de esta labor, otras instituciones públicas juegan un rol determinante en el cumplimiento de esta función. En Nicaragua, especialmente en el área penal, estos actores son: el Poder Judicial, la Policía Nacional, Defensoría Pública, Ministerio Público y el Sistema Penitenciario Nacional. Estas instancias son las encargadas de la tramitación de los procesos y de la atención a víctimas y victimarios.

La calidad del sistema de justicia se mide no por la cantidad de casos que se remitan o se juzgue de acuerdo con los procedimientos de ley, sino por la calidad de tratamiento que reciben ambas partes afectadas, víctimas y victimarios. Idealmente, los actores del sistema de justicia deberían tener una coordinación armónica para la atención de las personas involucradas como partes en los procesos, y de darles una respuesta objetiva y apegada a la ley. Sin embargo, los avances en esta materia son incipientes en el país, aunque las instituciones intentan mejorar sus niveles de coordinación.

En alguna medida ello obedece al nivel de desarrollo de las distintas instituciones, por ejemplo, la Policía Nacional es una institución de mucha mayor antigüedad y experiencia que el Ministerio Público, de reciente creación. Por otra parte, esta coordinación y coherencia en la administración de justicia también está sometida a los vaivenes políticos, de tal manera que las instituciones actúan y realizan sus diligencias obedeciendo intereses políticos y no propiamente en función de hacer justicia. Los casos de las nueve mujeres acusadas por supuesta complicidad en un delito de violación y la extorsión a inversionistas privados por un conflicto de propiedad en el municipio de Tola, Rivas.

2.5.5. Insuficiencia de atención del sistema

⁴⁰ IEEPP. Primera Encuesta sobre Percepciones de Seguridad Ciudadana y Desempeño Policial en Nicaragua. 2007.

- **Defensoría Pública**

De manera general se percibe que a pesar de los esfuerzos desarrollados, las instituciones del Estado no dan una respuesta apropiada a la situación de las víctimas, sobre todo de niñas y adolescentes que son violentadas sexualmente debido a la forma en que se llevan a cabo los procesos. Pero además, aún cuando el Estado ha asumido la garantía del derecho a una defensa de calidad a los señalados como autores de delitos a través de la Defensoría Pública, resulta insuficiente la cantidad de funcionarios para cubrir toda la demanda de los sectores de escasos recursos, situación que cuestiona en sí mismo el acceso a la justicia y el derecho a la defensa. Según datos recientes⁴¹, la Defensoría Pública tiene cobertura en 60 municipios del país y cuenta con 86 defensores públicos.

En este sentido, la proporción entre defensores y habitantes⁴² es de 60,557 habitantes por cada defensor público; esta situación empeora sensiblemente en las Regiones Autónomas del Atlántico. Así, en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) en 2007 había 4 defensores públicos, en una relación de 96,000 habitantes por defensor público. Solamente uno de ellos habla miskito⁴³, lo cual constituye un evidente obstáculo en el acceso a la justicia de las personas de esta Región; en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), la Defensoría cuenta con tres defensores públicos y la proporción es de 102,170 habitantes por cada uno de ellos.

- **Fiscalía**

Otro actor importante en el ejercicio de la acción penal es el Fiscal⁴⁴, que tiene dentro de sus atribuciones representar y acompañar en el proceso penal a las víctimas; sin embargo, el número de fiscales es limitado⁴⁵, no tienen presencia en todo el territorio nacional, no cuentan con infraestructura propia⁴⁶ y la demanda también supera la capacidad de los funcionarios, provocando sobrecarga de trabajo, tensiones y mengua en la calidad de atención a las víctimas.

Se debe destacar que en Código Procesal Penal, se establece un resarcimiento a las víctimas por la vía penal o civil. Sin embargo, la Fiscalía no acompaña a las víctimas en este proceso, pues según su Secretaría Ejecutiva carecen de personal para ello. A partir del segundo semestre de 2007, la Fiscalía está implementando una unidad de atención de víctimas en crisis en una fase de pilotaje.

⁴¹ Datos del sitio web de la Defensoría Pública. Poder Judicial de la República de Nicaragua http://www.defensoria.poderjudicial.gob.ni/defen//index.php?option=com_wrapper&Itemid=47. En línea. Mayo 2007.

⁴² Sobre población global de 5.207.907 habitantes. Datos Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, PNUD 2003, p.236

⁴³ Dialecto que predomina entre el grupo étnico mayoritario de la Región.

⁴⁴ Datos del Diagnóstico del Sistema de Justicia afirma que en 2005 había 259 fiscales en todo el territorio nacional. Programa de Apoyo Institucional/ PAI-NIC. Unión Europea. Corte Suprema de Justicia. La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia. Agosto 2006.

⁴⁵ Datos de la Entrevista Lic. Delia Rosales, Directora Ejecutiva Ministerio Público. Octubre 2007.

⁴⁶ Ibidem.

2.5.6. *Instancias auxiliares para comunidades étnicas y rurales*

La Constitución Política de Nicaragua establece el carácter multiétnico, multicultural y multilingüe de la nación nicaragüense. Estos principios constitucionales son desarrollados en diferentes cuerpos normativos y tienen como fin garantizar el respeto y promoción a las formas de organización social, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la Costa Caribe. Los pueblos autóctonos de la Costa Caribe tienen formas propias de administración de la justicia, que son comunitarias y ancestrales, y han sido reconocidas específicamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las condiciones de pobreza y subdesarrollo de ambas Regiones dificultan el acceso a la justicia: grandes distancias desde las comunidades a los centros donde se imparte justicia, vías de comunicación de difícil acceso, desconocimiento de sus derechos y falta de orientación para buscar un defensor, falta de recursos económicos y barreras idiomáticas para comparecer en juicio. De ahí que la figura de los *Whitas* o jueces comunales aparece como una forma alternativa de acceso a la justicia, rápida y eficiente, pues constituyen figuras de respeto en las comunidades y contribuyen al rescate de las identidades étnicas.

La comunidad elige a los *Whitas* o jueces comunitarios tomando como referencia el marco normativo tradicional de la comunidad: tener más de 30 años, no tener antecedentes penales con la justicia ordinaria, ser nativo y residir en la comunidad, ser intachable, probo y respetuoso. Esta forma de administración de justicia comunitaria ha sido incorporada al Programa de Facilitadores Judiciales Rurales de la OEA y la Corte Suprema de Justicia, que los reconocen como órganos auxiliares del Poder Judicial. Además, sus arbitrajes o resoluciones son reconocidos por los jueces, por lo cual sistemáticamente han ido articulándose con las instancias jurisdiccionales. Así, la labor de los *Whitas* ha contribuido a la resolución alternativa de conflictos y la agilización de la justicia, pues al resolver problemas en las comunidades a través de la mediación han colaborado con el descongestionamiento de las instancias jurisdiccionales y se promueve las formas tradicionales de administración de justicia.

De la misma manera en que los *Whitas* se constituyen como instancias auxiliares del Poder Judicial y formas alternativas de resolución de conflictos en comunidades de difícil acceso; los Facilitadores Judiciales Rurales cumplen esa misma función en comunidades rurales aisladas del Pacífico, Centro y Norte del país. Estas son personas elegidas por la comunidad que tienen como función contribuir con su labor a la resolución de conflictos mediante la mediación, en casos de faltas leves o situaciones que pueden ser resueltas a través del diálogo.

La labor que numerosos voluntarios desarrollaron durante los primeros años de la década de los 90 en localidades conflictivas y fueron institucionalizados mediante un convenio establecido entre la Organización de Estados Americanos y la Corte Suprema de Justicia en el año 2003, como una alternativa de acercar la justicia a las personas de las comunidades más pobres y aisladas, que por las dificultades en las vías de comunicación y la falta de recursos no pueden asistir a los órganos jurisdiccionales. En el caso de las formas alternativas de resolución de

conflictos, Facilitadores Judiciales Rurales como *Whitas*, es necesario un estudio a profundidad para conocer el impacto real de su labor.

Las brechas de desigualdad existentes en Nicaragua, que son cada vez mayores, impiden la consolidación del Estado de Derecho, pues existen personas que carecen de las condiciones mínimas de supervivencia y no pueden ejercer su condición de ciudadanos de forma plena. Los temas o problemas sociales que históricamente se han venido profundizando, en este gobierno todavía no encuentran respuesta. En este sentido, se hace indispensable la revisión de la inversión social que hace el Estado para la garantía y apropiación de los derechos ciudadanos.

2.5.7. Negación legal del derecho a la vida de las mujeres

En Nicaragua desde la existencia del primer Código Penal en 1837, existía la figura del aborto por razones médicas, figura que se mantuvo en los sucesivos Códigos de 1879, 1891, hasta llegar al Código aún vigente aprobado en 1974. Sin embargo, a partir de una presión ejercida principalmente por la jerarquía de la iglesia católica, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, hizo suya la propuesta que los obispos presentaron el 6 de octubre de 2006 en el marco de una marcha convocada en los finales del proceso electoral de ese año.

La iniciativa fue rápidamente enviada a comisión y dictaminada. La propia Comisión de Justicia señaló que: *“Aunque no es el mejor momento en un período electoral discutir el tema del aborto, ya que despierta pasiones e intereses de diversa índole, que son incompatibles con el abordaje científico y desprovisto de pasiones que debe caracterizar la labor legislativa... Sin embargo es nuestra responsabilidad honrar el compromiso asumido por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional y el consenso de las Bancadas Parlamentarias de que la iniciativa de la Junta Directiva sea dictaminada y aprobada en la presente legislatura, para que las elecciones se realicen en la mejor armonía”*.

La Comisión de Justicia señala además: *“Que la petición original de los sectores que solicitaron la reforma al Código Penal Vigente fue para que se eliminara la figura del Aborto Terapéutico, pero que a última hora introdujeron otro elemento como el endurecimiento extremo de las penas, lo cual puede generar más discusiones y contradicciones y no contribuye a que se apruebe el dictamen y la reforma en los tiempos previstos, por tal razón la Comisión de Justicia resolvió en aras de acelerar los tiempos de aprobación del proyecto de ley, concretándose ha suprimir el Arto. 165, que es el que establece el aborto terapéutico...”*.

Fue así que el 19 de octubre de 2006, la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional dictaminó de manera favorable el “Proyecto de Ley de Derogación del artículo 165 del Código Penal vigente” y solicitó al plenario su aprobación, que fue realizada el día 26 de octubre de 2006. De ese modo Nicaragua entró en la lista minoritaria de países que le cierran la puerta a la defensa de la vida de las mujeres.

La Asamblea Nacional ignoró los pronunciamientos de las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos, de las asociaciones de médicos y trabajadores de la salud, el amplio

rechazo internacional y las protestas de los movimientos de mujeres feministas, quienes consideran que eliminar el aborto terapéutico constituye una expresión de violencia extrema contra las mujeres, ejercida por el Estado de Nicaragua, que retrocede más de cien años de reconocimiento de los derechos humanos y que contradice la Constitución Política y las convenciones y otros instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua.

En el período estipulado después de la entrada en vigencia de la Ley que derogó el aborto terapéutico se introdujeron más de 30 Recursos por Inconstitucionalidad, alegándose la violación de Principios y Normas Constitucionales, pero más de dieciocho meses después no ha habido resolución de la Corte Suprema de Justicia, ante quien también acudieron muchos organismos nacionales e internacionales, así como expertos en distintas disciplinas que argumentaron, que tal disposición ponía a las mujeres embarazadas en serio riesgo de sus vidas.

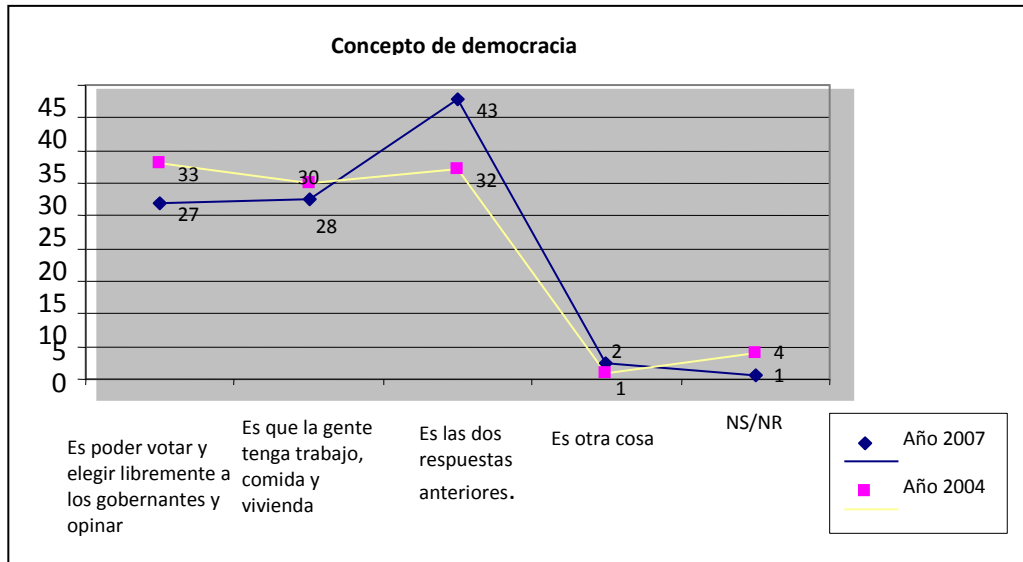
En 2007, la Asamblea Nacional tuvo de nuevo la oportunidad de discutir el tema con ocasión de la aprobación de un nuevo Código Penal que en julio de 2008 ha entrado en vigencia. Pero aunque se llegó incluso a proponer una eximente en el ejercicio de la práctica médica, la decisión mayoritaria fue la penalización del aborto terapéutico y el endurecimiento de las penas, aunque ya eran evidentes los daños y los costos en muerte de mujeres que tal medida tiene.

2.6. Una legitimidad cuestionada

Por su parte, la sociedad nicaragüense ha construido sus propias valoraciones del gobierno, del sistema político y del rumbo del país durante el año 2007. Algunas de ellas no se apartan de la tendencia que durante los últimos años han marcado las diferentes encuestas y sondeos de opinión del país, tal es el caso de la preferencia por un régimen democrático y la falta de credibilidad y confianza en los principales actores del sistema político.

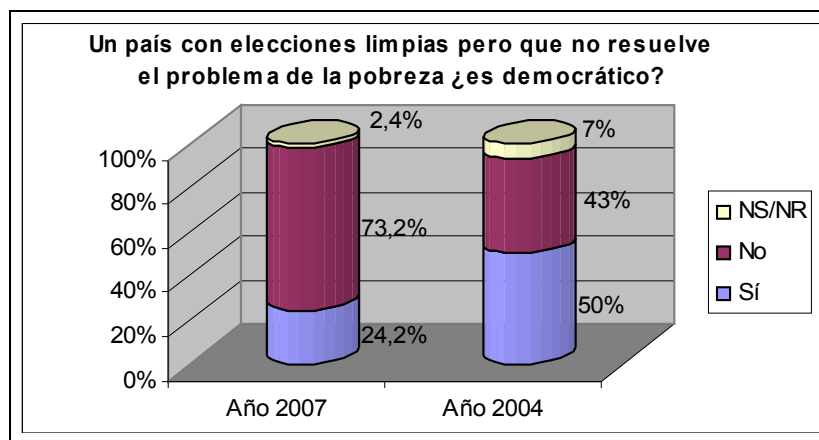
En un sondeo de opinión realizado por el IPADE en febrero del 2007, una mayoría de la población (43 %) considera que la democracia implica una relación entre derechos individuales y políticos -libertad de expresión, pensamiento, religión, información, organización, reunión, movilización-, y derechos económicos y sociales -trabajo, alimentación, vivienda, seguridad social, agua potable, salud, educación-. Solamente un 28 % de los encuestados opinaron que la democracia se limita a tener trabajo, comida y vivienda; mientras que el 27 % piensa que se trata solamente de votar y elegir a los gobernantes y opinar libremente.

Gráfico 1: ¿Qué es la democracia?



Este segmento poblacional que identifica a la democracia con las elecciones, tiene razón en el sentido que la democracia electoral permite un acceso a las principales funciones públicas mediante elecciones libres, competitivas, inclusivas e igualitarias, en donde las libertades civiles y políticas son fundamentales e ineludibles. No obstante, esa opinión indica los límites actuales del régimen democrático para transmitir a la ciudadanía un concepto más integral y amplio de la democracia. El avance en esta visión más integral de la democracia se reafirma cuando el 73.2% considera que un país no es realmente democrático si tiene elecciones limpias pero no resuelve el problema de la pobreza.

Gráfico 2: Democracia y pobreza



Al respecto, Alejandro que “La ser

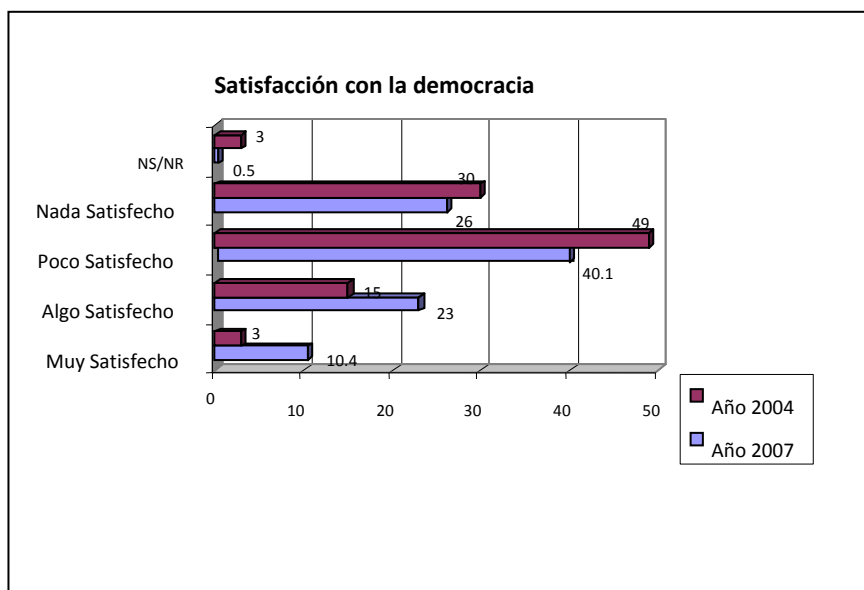
el doctor Serrano⁴⁷ afirma Democracia debe representativa y

⁴⁷ Serrano Caldera, Alejandro. (2001) Hacia un proyecto de Nación. Cira, Managua

participativa, política y económica, y, por lo mismo, debe sustentarse en el sufragio universal, periódico y en el Estado de Derecho, como en la justicia social, el empleo, la vivienda, la propiedad, la alimentación, la salud, la educación; esto es, en la participación de todos en los bienes materiales y espirituales de la sociedad...”. Esta precisión permite incorporar el concepto de «democracia de ciudadanía», que excede al régimen político y al ejercicio de los derechos políticos, para extenderse hacia los derechos civiles y sociales.

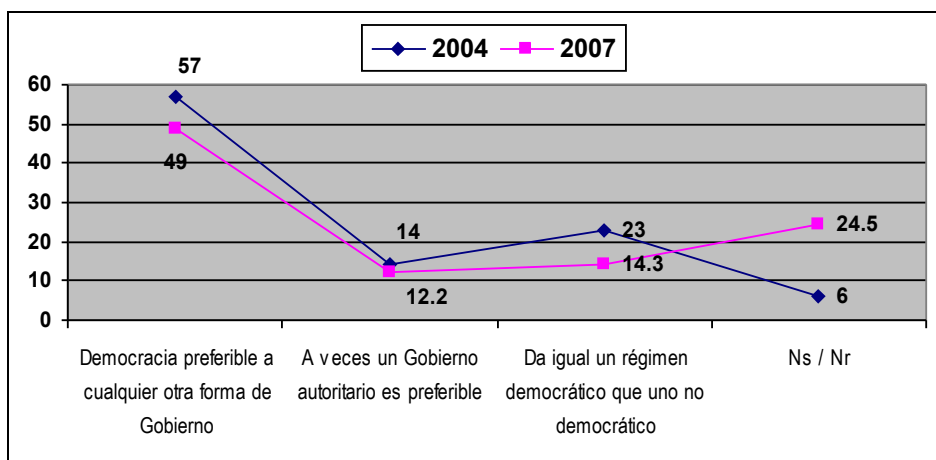
Estos resultados son consistentes con el 66.3% que se encuentra poco o nada satisfecho con la democracia en Nicaragua. Sólo el 10.4% se declaró “muy satisfecho” con la democracia actual de Nicaragua y un 23% que se declaró “algo satisfecho”. Con relación a 2004, el nivel de insatisfacción con la democracia ha aumentado.

Gráfico 3: Satisfacción con la democracia



Aún con una valoración negativa en el desempeño de la democracia, la ciudadanía prefiere un régimen democrático a uno autoritario, tal como lo demuestra el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Preferencia por la democracia



También

se

consultó la asociación que establece la población entre la democracia -en tanto que forma de gobierno- y el desarrollo, como mecanismo por el cual se pueden hacer valer los derechos sociales y económicos para el conjunto de la población del país. A estas preguntas, el 89.5 % de los encuestados respondieron que la democracia es indispensable para que Nicaragua se desarrolle. De igual manera, se consultaron los riesgos que enfrenta una democracia si no puede dar respuesta a los derechos económicos y sociales de la población. En ese sentido, el principal obstáculo para consolidar la democracia en Nicaragua sigue siendo “la corrupción” con un 47% de las opiniones que así lo reflejan. El segundo obstáculo lo constituyen los partidos políticos con un 18%.

Esta valoración negativa de los actores del sistema político se ha mantenido durante los últimos años, de tal manera que los niveles de confianza de la ciudadanía en las principales instituciones estatales ha venido experimentando una tendencia decreciente.

En una encuesta realizada por M&R en enero del 2008, evaluando el primer año de gestión del presidente Ortega, todos los poderes del Estado (Presidencia, Consejo Supremo Electoral, Asamblea Nacional y Corte Suprema de Justicia) tenían los porcentajes más bajos de confianza ciudadana, mientras que instituciones como el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional aparecían en el primero y sexto lugar de confianza, respectivamente.

Tabla 1: Confianza en instituciones

Instituciones	Porcentaje
Ejército de Nicaragua	72.5
Iglesia Católica	67.3
Medios de comunicación	66.8
Periodistas	65.5
ONGs	63.1
Policía Nacional	62.0
Empresa privada	61.3
Iglesia Evangélica	60.4
Alcaldías	56.5
Presidencia de la República	47.3
Consejo Supremo Electoral	46.8
Asamblea Nacional	43.8
Corte Suprema de Justicia	43.6

Fuente: Encuesta SISMO XVI. M&R Consultores, 2008.

El gobierno del Presidente Ortega no se ha salvado de la falta de confianza ciudadana. Así, los sondeos de opinión realizados durante el año 2007⁴⁸, el primero de la administración Ortega, indican que entre el 51 y 60 % de la población considera que el gobierno del presidente Ortega tiene características de un gobierno autoritario y que su estilo tiende a debilitar a las instituciones del Estado (47.9 y 55.4 %).

En diciembre del 2007⁴⁹, solamente el 22.5 % de los ciudadanos aprobaban el trabajo del Presidente como muy bueno o bueno, el 30.5 % creía que era regular y el 46.3 %, lo consideraba malo. Mientras que el nivel de apoyo descendió del 28.2 % en abril de 2007 hasta el 21.2 % en enero de 2008.

Tabla 2: Aprobación y apoyo a gestión del Presidente Ortega

	Muy bueno Bueno	Regular	Muy malo Malo
Aprobación	22.5	30.5	46.3
	Lo Apoyo	No lo apoyo	Apoyo con reservas
Apoyo ^b	21.2	54.6	22.3

^a: Encuesta SISMO. Diciembre, 2007. M&R Consultores.

^b: Encuesta SISMO. Enero, 2008. M&R Consultores.

La percepción mayoritaria sobre el rumbo de la economía y el del país no es muy alentadora; las encuestas de opinión indican que más del 40 % de la ciudadanía considera que la economía y el país van por el rumbo equivocado.

⁴⁸ Encuestas SISMO. M&R Consultores. Diciembre, 2007. El primer porcentaje corresponde a la encuesta realizada en abril de 2007 y el último a la encuesta realizada en diciembre del mismo año, respectivamente.

⁴⁹ Ibid.

2.7. Balance de la institucionalidad democrática en Nicaragua

Nicaragua ha tratado de constituirse en un Estado de Derecho⁵⁰, sin embargo el país ha vivido en constantes crisis políticas que han implicado en no pocas ocasiones virtuales rupturas del orden constitucional.

Las reformas constitucionales de 1995 aún con sus escollos tuvo un nivel de legitimidad política importante y en el rumbo de la profundización de la institucionalidad democrática. Sin embargo, las siguientes reformas ocurridas en el año 2000 como producto del pacto Ortega Alemán convirtieron a las instituciones públicas en objeto de reparto del poder de los caudillos. Como apunta el Doctor Danilo Aguirre Solís: La Contraloría dejó de ser una institución independiente de los poderes del Estado y fue sometida a la peor de las dependencias, la de los partidos políticos pactantes, corriendo igual suerte la Corte Suprema de Justicia y en general el Poder Judicial donde para litigar ahora hay que saber primero a qué sector del pacto obedece el juez o magistrado. La ley electoral se cambió por una serie de normas antidemocráticas de carácter excluyente.

Las posteriores reformas del año 2005, constituyeron una actualización de los términos del pacto antidemocrático y tenían la pretensión de subordinar a la Presidencia de la República, que para entonces era la única institución que no estaba bajo el control partidario del FSLN o del PLC, aunque sí estaba sometida a diversos tipos de chantajes.

El país necesita de una reingeniería profunda en lo jurídico, para ello precisa de un nuevo contrato social que contemple la garantía de la institucionalidad, la seguridad jurídica, la independencia de poderes y la existencia de un verdadero Estado de Derecho. Las condiciones políticas sin embargo, no están maduras, entre otros aspectos, porque los cabecillas del pacto no quieren dejar de repartirse el país y las instituciones. No están interesados más que en consolidar sus poderes económicos y políticos para sus familias y sus cúpulas inmediatas.

Por ello y desde distintas voces se presentan diversas propuestas para establecer las condiciones institucionales que permitan retomar el perdido rumbo de la construcción democrática:

- El establecimiento de la no reelección presidencial absoluta.
- La supresión o, al menos, modificación del alcance de la figura de la inmunidad.
- La creación de sendos órganos especializados de justicia constitucional y de gobierno del Poder Judicial separados de la Corte Suprema de Justicia.
- Conversión, según el modelo mexicano, del Poder Electoral en un Instituto Electoral autónomo de carácter técnico.
- Elección de diputados de la Asamblea Nacional en circunscripciones uninominales.
- Fortalecimiento de la democratización interna de los partidos políticos.

⁵⁰ Denotando la polarización explícita o latente en la sociedad nicaragüense para unos el proceso inició en 1979, para otros en 1990.

- Reducción del número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de diputados de la Asamblea Nacional.

En el año 2007 circularon unas propuestas de reformas constitucionales surgidas del PLC y del FSLN que pretendían discutirse en primera vuelta. Aunque tales propuestas no prosperaron, hasta el día de hoy se menciona insistentemente que, luego de las elecciones municipales del año 2008 se introducirán a la Asamblea Nacional con el fin de que se apruebe la reelección presidencial de manera directa, o a través del establecimiento de una figura nueva en nuestro ordenamiento, la del Primer Ministro.

Es indudable que Nicaragua precisa una reforma constitucional de manera que la estructura del Estado esté en condiciones de emprender el desarrollo que el país urge y sea un instrumento eficiente para garantizar y proteger los derechos de la población nicaragüense. Esta reforma es una condición necesaria, dado que “el Estado Constitucional de Derecho es inseparable de un concepto integral de desarrollo humano. En cuanto constitutivo del desarrollo, la realización plena del Estado de Derecho, depende de los avances en desarrollo económico, político y social, siendo éstos a su vez dependientes de los desarrollos normativos e institucionales”⁵¹.

Efectivamente, existen estudios suficientemente serios y acreditados que demuestran que la escasa entidad del desarrollo en América Latina no sólo se debe a la elevada vulnerabilidad comercial, a la significativa dependencia de los ciclos de volatilidad financiera y al mal uso de políticas monetarias y fiscales, entre otros, sino también, y sobre todo, a los deficientes desempeños institucionales en los países de la región, que generan elevados costes de transacción, obstáculos a la iniciativa empresarial y altos grados de informalidad e inseguridad.

Así pues, la reforma institucional es una tarea urgente que debe ser atendida de manera simultánea con la solución de los problemas de naturaleza estrictamente económica y social. La consolidación de la democracia en Nicaragua, y en cualquier país con características similares, no depende, como se sabe, solamente de las regulaciones jurídicas. Por eso, sin perjuicio de la importancia de realizar las modificaciones y ajustes normativos que fuesen necesarios, resulta indispensable empezar a construir una nueva cultura política, unos nuevos valores que persigan la realización efectiva de las ideas de que el fortalecimiento de las instituciones requiere el respeto a sus autonomías, de que el principio de división de poderes es un principio fundamental del Estado Democrático de Derecho y de que sin Estado Democrático de Derecho difícilmente se logran la justicia, la paz social y el desarrollo económico.

⁵¹ Alvarez Gabriel y Vintrotó Joan. Ponencia Congreso de Derecho, Universidad de Sevilla, 2003.

III. Modo de Gobernabilidad vs. institucionalidad democrática

Como hemos mostrado a lo largo de los capítulos precedentes, la tendencia dominante en el modo de gobernabilidad durante los 90 y en lo que va de la década actual, fue la de organizar un trueque entre grupos de interés del cual surgieron una serie de arreglos dominantes sobre las reformas económicas, las reformas políticas, el bipartidismo de facto y la repartición del Estado.

Aunque estos arreglos le dieron viabilidad a la transición y al proceso de cambios en el modelo económico, condicionó fuertemente el modo de gobernabilidad y su impacto sobre los espacios políticos, la respuesta institucional y la legitimidad. Este escenario se encuentra ahora en tensión tanto desde el punto de vista de los incentivos como de las nuevas características del proceso político y la condicionalidad que ejercen los arreglos dominantes, pues la forma en que se ha conducido el nuevo gobierno respecto a estos arreglos parece indicar que se están produciendo cambios importantes. Estos serían los siguientes:

3.1. Los arreglos políticos: la continuidad del pacto

En términos de los arreglos políticos, la llegada al gobierno le plantea al FSLN nuevos objetivos. Sus necesidades de viabilidad política son distintas de los gobiernos anteriores y en ese sentido, necesitan incrementar el margen de legitimidad más allá del 38 % con que ganaron las elecciones, de ahí que sus acciones se orientan a lograr un impacto rápido y apoyo político. Los caminos para conseguir ese objetivo son varios, pasando por el reforzamiento de la institucionalidad, la continuidad del sistema de transacciones que funcionó hasta ahora o el aumento de la discrecionalidad gubernamental. La tendencia parece ir en dirección de combinar las dos últimas acciones, tal como se puede observar en los acontecimientos de este primer año de gobierno:

- El estilo de gobierno centralizado y la permanencia en el poder a través de una nueva reforma constitucional.
- La continuidad del pacto Alemán-Ortega.
- La confrontación con los partidos políticos de oposición en la Asamblea Nacional.

A ello se suma el nombramiento de la esposa del presidente, Rosario Murillo, como Secretaria de Comunicación y Ciudadanía, la aplicación de facto de una política de no acceso a la información pública, el castigo a los funcionarios de gobierno que actúan con autonomía e independencia, y el manejo discrecional de los recursos provenientes de la cooperación venezolana.

La continuidad del pacto político entre el presidente Daniel Ortega y el ex presidente y reo, Arnoldo Alemán, se hizo evidente cuando en diferentes momentos del año se echaron a rodar

rumores y declaraciones de diputados y magistrados de la Corte Suprema de Justicia sobre la posibilidad de realizar nuevas reformas a la Constitución. El último de los episodios que tuvo lugar entre los meses de septiembre y diciembre del 2007 y que propugnaba por unas reformas constitucionales que le dieran lugar a un nuevo régimen de carácter parlamentario, enfrentó agriamente a todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Nacional, pero además a éstas con magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En este rejuego político, el Dr. Alemán ha sido una pieza clave en la medición de fuerzas entre el Ejecutivo y las fuerzas de oposición, inclinando el fiel de la balanza a favor del primero.

Una parte de la jerarquía católica, particularmente el Cardenal Miguel Obando, ha respaldado las acciones del gobierno, y ha accedido integrarse al ejecutivo como parte de la Comisión Nacional de Verificación, Reconciliación, Paz y Justicia, a cambio de otorgar legitimidad y avales al presidente Ortega. La moneda de cambio ha sido, como en otros gobiernos, que esta parte de la jerarquía católica tenga acceso a recursos del Estado y una significativa influencia en las políticas de salud y educación.

El estilo de gobierno del Presidente Ortega y sus claras intenciones de continuidad en el poder lo han llevado a enfrentarse abiertamente con los partidos de oposición en la Asamblea Nacional: una facción del PLC que desea renovar el liderazgo de Arnoldo Alemán; liderada por Eduardo Montealegre y el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), que se encuentra en minoría. La tercia política se ha caracterizado por amenazas, chantajes y la instrumentalización de otros poderes del Estado como la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral para castigar a quienes se han atrevido a desafiar la autoridad presidencial, como ocurrió con el caso de Alejandro Bolaños, quien perdió su diputación por denunciar abiertamente los despidos de trabajadores estatales y un caso de extorsión en el que supuestamente participaron funcionarios del gobierno y del partido sandinista.

Como es posible observar, la centralización política del gobierno y la creación de una red de organizaciones territoriales que expresen la voluntad gubernamental con un retorno de apoyo político, apunta tendencialmente hacia una modificación del modo de gobernabilidad, pasando de un sistema de transacciones autónomo, excluyente y prebendario⁵² hacia un modo de gobernabilidad basado en una estructura de gobierno paralelo, con alta capacidad de presión sobre las instituciones y los actores sociales.

Esta tendencia es estimulada por incentivos distintos tales como: la necesidad de incrementar la base de poder partidario, generar un rédito político a través de la inversión social a corto plazo, asegurar condiciones de éxito en el horizonte inmediato de las elecciones municipales y fortalecer la gestión gubernamental frente a posibles cambios en la distribución de fuerzas de la Asamblea Nacional. Es decir, preservar la continuidad política del FSLN en el gobierno.

⁵² Estas características pueden mantenerse dado el papel que juega la asignación de recursos personales a los diputados y otras formas discrecionales de favorecer o penalizar intereses económicos.

3.2 Los arreglos económicos: un nuevo grupo dominante

Durante los 17 años anteriores, en Nicaragua se fueron conformando una serie de arreglos dominantes en la economía; más que los arreglos políticos, éstos definieron las características del modo de gobernabilidad vigente, en tanto sus actores lograron un alto nivel de inserción en las estructuras del sistema político, especialmente los grupos vinculados al sector financiero, funcionarios de primera línea de los gobiernos y líderes políticos. Durante el gobierno del presidente Ortega no se avizoran cambios sustantivos en los arreglos entre estos grupos, más bien se espera una continuidad en el modelo y los arreglos económicos. Varios acontecimientos así lo indican.

La concertación con el sector del gran empresariado arrancó no bien el presidente Ortega tomó posesión del gobierno, las reuniones entre el COSEP y las diferentes cámaras empresariales y el ejecutivo se mantuvieron a lo largo del año, sin embargo, fue hasta octubre, durante el encuentro realizado entre empresarios y el presidente Ortega que se logró un acuerdo sustantivo.

Hasta ahora se conoce poco de los acuerdos alcanzados, pero es posible afirmar que los empresarios le dieron un voto de confianza al mandatario pues el nivel de crítica se ha mantenido con un perfil bajo. Lo que se sabe es que se estableció un consenso alrededor de cuáles son los principales ejes de desarrollo económico. De ellos, identificaron nueve ejes generales como el turismo, la industria textil, la ganadería, el café, la agroindustria alimentaria, la pesca, el maní, la caña y el desarrollo de la Costa Atlántica; mientras otros cinco ejes fueron identificados como transversales, tal es el caso de la energía, la infraestructura, el financiamiento, la educación técnica especializada y los temas sociales. De su lado, el gobierno aseguró respeto a los empresarios, seguridad de las inversiones y promover el crecimiento de la nación sin desplazar a los empresarios como motor de la economía nacional.

Todo hace suponer que el buen entendimiento entre los empresarios y el que el gobierno no va a tocar los intereses del gran capital a pesar de su discurso populista⁵³; muy por el contrario, lo que se vislumbra es el surgimiento de un nuevo grupo económico en el que participan activamente miembros cercanos al círculo presidencial, que está aprovechando los arreglos ya establecidos para insertarse y adquirir poder económico, aún a costa de desplazar a otro sector de empresarios sandinistas.

3.2.1. Continuidad en el modelo económico

Otro indicador importante de la continuidad en el modelo económico, es la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el mantenimiento de las políticas económicas emprendidas por los gobiernos anteriores a través de la formulación del Programa Económico Financiero. En el caso del Acuerdo Trienal firmado entre el Gobierno de Nicaragua y el FMI,

⁵³ Equipo Envío. Organizando el puzzle internacional. Revista Envío, No. 306. Septiembre, 2007; y Equipo Envío. Un año después: el diluvio nacional y el arca presidencial. Revista Envío, No. 308. Noviembre, 2007.

tiene como novedad que incorpora la política social a la política económica, de tal manera que aspectos sensibles como la gratuidad de la educación y la eliminación de la privatización en la educación pública hacen parte de esa nueva agenda.

Desde el punto de vista de los analistas económicos independientes⁵⁴, se confirma esta continuidad pues se considera que la política monetaria es la misma, el crecimiento económico es anémico, se ha descuidado el mercado interno a la vez que las inversiones pública y privada, la inflación y los precios de la canasta básica se incrementaron; mientras se mantiene el compromiso de pagar la deuda interna. Adicionalmente, el análisis del presupuesto de la República para el 2007, indica que las prioridades en términos de asignación de los recursos, no ha variado en lo sustantivo⁵⁵. En consecuencia, “se ha recrudecido el problema de la inequidad en la distribución del ingreso, solamente el 4% de las familias de mayores ingresos en este país tienen un ingreso promedio mensual familiar de mil dólares hacia arriba”, mientras “... el 70% de las familias de más bajos ingresos tienen un ingreso familiar promedio mensual de 250 dólares o menos”⁵⁶.

De ahí que, “en el enfoque del nuevo gobierno se reafirma el pretendido círculo virtuoso sin analizar la realidad en que se desenvuelve, y se agregan objetivos sociales que dependen más del voluntarismo y eventuales recursos adicionales que de una reformulación estratégica. Así, la vinculación entre el tipo de crecimiento, el papel del Estado, la inversión social y la equidad que relaciona derechos, ciudadanía y contrato social, no aparecen formuladas”⁵⁷.

El examen de la carta al FMI, el reconocimiento de la condicionalidad al final del gobierno Bolaños, el marco de entendimiento con el empresariado y la continuidad de un conjunto de medidas expresadas en el programa económico financiero, demuestran que se han hecho algunos agregados pero en lo esencial el acuerdo en torno al modelo económico está hecho.

Los planes de negocios presentados por el COSEP se convierten en la línea conductora de la economía. Si bien a nivel micro económico en una economía de mercado capitalista esto es lógico, en un modelo de economía del desarrollo la relación entre esos planes y el impacto en el conjunto de la sociedad no es automático, de allí que la necesidad de un plan de desarrollo integral sigue vigente, sobre todo porque el voto de confianza hacia el gobierno proviene solamente de un sector del empresariado. En otros sectores prevalece más bien la desconfianza y el temor, tal como se puede observar en la construcción y las inversiones. El discurso político del presidente Ortega y algunos casos de evidente corrupción y falta de transparencia influyen en ello y no abonan a incrementar las inversiones y la estabilidad económica.

⁵⁴ Entrevistas con Néstor Avendaño y Adolfo Acevedo.

⁵⁵ Equipo Envío. Ba'r asma ki? El Caribe desafía al Gobierno. Revista Envío, No. 307. Octubre, 2007.

⁵⁶ Entrevista con Néstor Avendaño.

⁵⁷ Cinco. La pobreza sigue ahí. Perspectivas. Suplemento de análisis político. No. 16.

3.2.2. Dicotomía entre economía/política social

La idea de gobernar la economía con la mano derecha y la política social con la izquierda es una vieja dicotomía que depende sólo de nuevos recursos frescos y no de la construcción de una sostenibilidad nacional que junta lo social y lo económico en un mismo plan de desarrollo. Sin embargo, los arreglos en el sector económico generan un posibilismo estrecho en tanto la posibilidad de abrir debates estratégicos y democráticos sobre el modelo económico está reducida.

La cooperación bilateral internacional es otro actor influyente en la economía nacional que, aunque no hace parte de los arreglos dominantes directamente, contribuye a fortalecer o no el clima de confianza en el país. Durante este primer año, las relaciones entre las distintas fuentes y agencias de cooperación y el gobierno transcurrieron con cierta tensión y temor debido a los cambios que se proponen desde el ejecutivo en términos de prioridades en las relaciones.

Como se sabe, Nicaragua es un país altamente dependiente de la cooperación externa y actualmente se está desarrollando un proceso de armonización y alineamiento que ha significado mantener abierto un diálogo sistemático entre donantes y gobierno; sin embargo, los análisis preliminares de la relación entre el gobierno del Presidente Ortega muestran preocupaciones y potenciales conflictos.

De hecho, los convenios de cooperación firmados entre el gobierno de Nicaragua y el de Venezuela ha sido motivo de fuertes conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo, y también a lo interno del partido gobernante, el FSLN, pues suponen cantidades importantes de fondos colocadas fuera del control de los otros poderes del Estado.

El conflicto tiene dos aristas: a) la fiscalización y rendición de cuentas transparentes en el manejo de los fondos y b) su utilización como palanca para la constitución de un nuevo grupo de poder económico alrededor del anillo partidario más cercano a la presidencia. En este caso, el gobierno ha decidido canalizar un préstamo concesional proveniente de Venezuela a través de la empresa privada conocida como Albanisa, manejada por funcionarios del partido cercanos a la pareja presidencial, negándose a la supervisión y el control del uso de los fondos. Para ello, se ha alegado que estos fondos no significan deuda pública para el país y que por lo tanto, pueden ser manejados por actores privados.

Para la cooperación bilateral, Nicaragua plantea un reto respecto al enfoque que ha prevalecido hasta ahora centrado en los “procedimientos, esquemas e instrumentos”⁵⁸, por uno que considere de manera más significativa el contexto político del país. En ese sentido, una de las apuestas más urgentes de la cooperación pasa por el apoyo y fortalecimiento de los actores nacionales, especialmente la sociedad civil que desde una posición crítica y autónoma sirva de verdadero contrapeso a las tendencias autoritarias del gobierno.

⁵⁸ Schulz, Nils-Sjard. “Nicaragua: un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda”. Fride, comentario, 2007.

3.3. El cierre del sistema político, una tendencia que se mantiene

El cierre del sistema político en Nicaragua, es el resultado de una coalición de intereses con suficiente poder como para impedir que el Estado y el sistema político procesen la pluralidad de intereses que se proyectan desde la sociedad hacia las instituciones, y que impide que se ejerzan las funciones de control y contrapoder.

Este cierre se ha constatado por dos vías: comparando la diferencia entre el contenido y el producto de las transacciones políticas reales y el de de la agenda social expresada en consultas, diálogos y comisiones sectoriales; y analizando el comportamiento de las instituciones fuertemente condicionadas por el pacto político como es el caso de la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Todas las instituciones le dan prioridad a los intereses vinculados al pacto entre los dos principales caudillos políticos, incluso hasta cuando se lesionan derechos establecidos como es el caso del aborto terapéutico o las resoluciones de los tribunales que violentan los mandatos constitucionales. Sumadas ambas situaciones se muestra que el sistema político se ha venido cerrando considerablemente, disminuyendo así su papel y su capacidad de tratar la pluralidad de intereses.

La redistribución de fuerzas resultante de las últimas elecciones no fue suficiente para alterar esta situación, sin embargo, es posible que nuevos reacomodos en el futuro provoquen una crisis y recomposición de fuerzas. En la actualidad lo que se mantiene es un equilibrio inestable.

El impacto del cierre del sistema político en los espacios de participación ciudadana ha sido considerable. Por un lado, se multiplicaron como una necesidad para compensar la baja participación y la poca legitimidad de las transacciones políticas. En el ejercicio de análisis anterior se identificaron 2 espacios nacionales permanentes, 27 consejos nacionales, 23 comisiones nacionales, 4 diálogos nacionales y 7 procesos de negociación económica y social. A ello se agregaron 16 Comités de Desarrollo Departamental y 152 Comités de Desarrollo Municipal. Si bien todas estas instancias han tenido diferencias en su funcionamiento y continuidad, es innegable que su sola existencia generó un enorme potencial para una relación más democrática entre gobierno y la sociedad.

Sin embargo, este potencial fue reducido y limitado desde los gobiernos anteriores porque no pudo cerrar la brecha ente agenda social y agenda política y además, porque tampoco pudo resolver la demanda de apertura democrática vs. el cierre del sistema político. Así, quedó relegado a un papel marginal.

3.3.1. La contradicción legalidad-legitimidad

Esta situación expresaba, y expresa actualmente, un problema estructural: la búsqueda de una forma de relación entre Estado, Gobierno y sociedad que democratizara al país e incluyera, económica y socialmente a la diversidad de la sociedad nicaragüense. Se generó entonces, una contradicción entre legalidad y legitimidad. El bipartidismo de facto se cubrió con la legalidad

pero no amplió su legitimidad, según lo muestran todas las encuestas de opinión que colocan a la mayoría de la población a una gran distancia de la actuación del PLC y el FSLN.

Estos últimos han coincidido en el intento de desacreditar la demanda de apertura política aduciendo falta de representación de las organizaciones sociales autónomas, elitismo social, captar apoyo externo y no asumir el riesgo de la política partidaria como expresión máxima de la validación ciudadana. Los ejemplos que han expresado esta contradicción son numerosos: las denuncias de corrupción, las reformas constitucionales, los planes de reducción de pobreza, la negociación con el FMI, el manejo del presupuesto, la política tributaria, los tratados de comercio, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, la ley electoral, el comportamiento del CSE, la CSJ, la CGR, la deuda interna, los servicios públicos.

La temprana friccionalidad generada por la decisión de la Presidencia de instaurar un nuevo modelo de participación ciudadana bajo la forma de Consejos de Poder Ciudadano (CPC), y los roces entre organizaciones afines al partido de gobierno y organizaciones independientes han puesto en evidencia la relegación de espacios participativos sobre la política pública y que en vez de reforzar el avance logrado en la multiplicación de espacios democráticos, se desarrolla una tendencia al control por medio de aparatos políticos y burocráticos que anulan los espacios institucionales de participación y refuerzan la discrecionalidad gubernamental.

El cierre del sistema político se mantiene entonces como una tendencia del proceso político nicaragüense, especialmente porque no hay exigencias de nuevas transacciones que modifiquen sustantivamente los arreglos dominantes que se establecieron durante los tres gobiernos anteriores, especialmente los arreglos entre grupos económicos.

Aunque la volatilidad política es el elemento variable de este nuevo contexto, dado que las elecciones arrojaron resultados más fragmentados y movimientos internos en los partidos que han fragilizado el arreglo político del bipartidismo y el control institucional compartido, por ahora se mantiene la continuidad. El bipartidismo no cayó, pero está en una situación más precaria; mientras que la institucionalidad determinada por el pacto continúa con sus debilidades fundamentales.

Ninguna de estas consecuencias parece tener influencias positivas sobre la variable democrática de la gobernabilidad, es decir un fortalecimiento de espacios de negociación en condiciones de transparencia y entrada pluralista de intereses.

3.4. Una nueva relación entre el gobierno y la sociedad

La multiplicación de espacios públicos que vivió el país en los años anteriores parece haber llegado a su fin con este gobierno por dos razones: a) porque las fuerzas de derecha que ocupaban el gobierno en ese entonces no contaban con apoyo político consistente, por lo tanto, tenían que proveérselos con esos espacios, y b) porque el FSLN está buscando sus

propias fuentes de legitimidad para viabilizar su gobierno. Esto ha significado construir un nuevo andamiaje que le provea legitimidad social y política más allá del 38 % alcanzado con los resultados electorales.

3.4.1. La democracia directa y los CPC

Bajo el concepto de “democracia directa”, el presidente Ortega le dio vida a un nuevo modelo de organización ciudadana: los Consejos del Poder Ciudadano (CPC). Conformados mayoritariamente por miembros del FSLN, estas agrupaciones han abierto un nuevo frente de confrontaciones sociales y políticas a causa de la verticalidad con que se les ha impuesto; confrontaciones que alcanzan a los diferentes poderes del Estado, al gobierno y las organizaciones autónomas de la sociedad civil y al mismo FSLN.

Los CPC son promovidos y organizados por el gobierno para buscar una nueva fuente de legitimidad social; sin embargo, el estilo vertical con que están diseñados y la lógica clientelista-asistencialista con la que operan distan mucho de una verdadera propuesta de democracia directa que intente subsanar los déficits de la democracia representativa y participativa.

Los hechos, por el contrario, han demostrado que se trata de un proyecto estratégico del Presidente Ortega para afianzar su control y poder en el FSLN, así como en el eventual escenario en el que la correlación de fuerzas políticas alterara el esquema del pacto Alemán-Ortega en la Asamblea Nacional y las próximas elecciones municipales. De ahí la férrea defensa del modelo de los CPC por parte del gobierno y su empeño en sustituir los espacios de participación amparados por la ley con esta nueva forma de organización partidaria.

Existe evidente contradicción entre la multiplicación de espacios públicos tanto a nivel local como nacional que heredó el gobierno actual y la elaboración de la política pública actual, aparece ahora en toda su evidencia. El examen de la evolución del CONPES, las comisiones sectoriales, la tendencia a cerrar los niveles intermedios de participación en los CDD, la tensión entre CDM y CPC dan evidencia del estado de esta contradicción.

3.4.2. Diferencias entre los modelos de participación

A nivel general, los mecanismos de reclutamiento de población para integrarse a la modalidad de la ley de participación ciudadana, son variados, y van desde el impulso de un proyecto, orientado por una ONG, al desarrollo de las instancias participativas monitoreado desde las Alcaldías, en donde las comunidades se organizan a través de elecciones con voto secreto, y eligen a sus representantes, como es el caso de los Comités Comarcales de muchos municipios. Los representantes de los comités comarcales, tendrán luego representación en el Comité de Desarrollo Municipal, se integrarán en mesas sectoriales, etc. De manera que desde esta perspectiva, el representante es alguien electo por voto secreto por toda la comunidad, y no representa a ningún partido político, u otra organización.

Los CPC se organizan en el territorio, de manera voluntaria y eligen a sus autoridades. Oficialmente, a nivel de discurso, los CPC son una instancia plural, en donde tienen cabida todos los ciudadanos preocupados por los intereses de la comunidad, o sector correspondiente. A nivel de controversia pública, existen varias versiones acerca de la naturaleza de ese pluralismo, y también señalamientos de alineamiento sandinista de los mismos.

Lo anterior permite reflexionar acerca de la importancia de la participación ciudadana como un instrumento de acercamiento de la ciudadanía a los gobernantes, y en general a los tomadores de decisiones. En la democracia participativa tienen acogida, la sociedad civil organizada y los CPC, a partir de sus propias identidades, de sus intereses y sus propuestas. De esa manera podrán estar en condiciones de reclamar la participación en la toma de decisiones sobre los problemas que les competen, sean estos locales o no.

La democracia participativa focaliza gran parte de su fortaleza en la democratización del Estado a partir de la participación plena de la sociedad civil, y es en este punto que se separan dichos enfoques o proyectos de participación ciudadana. Insistimos, la propuesta de la Democracia Participativa se sustenta en los preceptos de la democratización del estado y de la construcción de relaciones democráticas en todos los ámbitos sociales.

La sociedad civil organizada tiene como propósito reivindicar el reconocimiento de los sujetos sociales y su presencia activa en las instancias de poder, de forma que las demandas puedan ser efectivamente presentadas y adecuadamente deliberadas. Esto supone reconocer la diversidad de actores sociales y manejo transparente de la información pertinente para que la participación se dé sobre bases ciertas, también supone la ampliación de instancias de organización de la sociedad civil, de manera que la población organizada haga posible su participación más allá de los partidos políticos.

Precisamente la democracia participativa implica institucionalizar los espacios para la participación ciudadana y la consulta, más allá de los eventos electorales. Por ejemplo: plebiscito, la consulta popular, el derecho a la revocación, el referéndum, la fiscalización ciudadana en la rendición de cuentas, etc. Lo anterior traza una línea divisoria entre los proyectos de participación sustentados en estructuras político partidarias, como es el caso de los CPC y aquellos que están conformados alrededor de la sociedad civil organizada. Mientras los CPC tienen su fundamento en la estructuración y defensa del poder político gubernamental, la incidencia política de la sociedad civil organizada se puede ver como un ejercicio de poder de parte de la ciudadanía frente al poder del gobierno.

3.4.3. Los CPC y el funcionamiento de las instituciones

La Administración pública que hasta el momento goza de relativa independencia, deberá compartir espacios con los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), los que son integrados por personas que no devengan salario, que probablemente no formen parte de la estructura funcional de la institución pero con influencia en la toma de decisiones, particularmente en las estructuras del poder ligadas al CONPES y Secretaría de Comunicación y Ciudadanía.

EL involucramiento de los CPC en la gestión de las instituciones estatales estaría generando una situación poco clara en términos de ejecución del presupuesto en función de la planificación institucional y de la toma de decisiones de manera independiente por parte de los funcionarios designados especialmente para ello.

De manera que quienes hasta la fecha se les definía como la máxima autoridad dentro de la institución, con la presencia directa de los CPC, verán devaluada su autoridad, con el agregado que para muchas decisiones estratégicas estará subordinado a los mismos. Por supuesto que a nivel de discurso político esa relación jerárquica no variará, y más bien se le hará aparecer como fortalecida, pero en los hechos, su independencia de criterio estará en tela de juicio.

3.4.4. Interrogantes sobre el futuro de los CPC

En la medida en que el nuevo gobierno intente generar instrumentos propios de control, quedarán al descubierto la existencia de espacios desaprovechados debido al intento de generar una gobernabilidad paralela controlada por el Ejecutivo, en contradicción con los espacios institucionalizados y su potencial pluralista y democrático. De hecho, en el contexto actual ya existen dos modelos en competencia sobre cómo articular la participación ciudadana: el modelo que se ha venido conformando gradualmente a través del marco jurídico que ampara a la participación ciudadana y la institucionaliza; y el modelo promovido desde el nuevo gobierno a través de los CPC. El futuro de las relaciones entre el Estado y la sociedad pasa por dirimir esa competencia.

El seguimiento de esta tendencia para ver cómo evolucionan los espacios públicos y los modelos de participación en pugna es indispensable, ya que condicionarán la entrada y salida de las demandas sociales, así como la respuesta de las instituciones. El discurso sobre el “poder del pueblo presidente” y su pretendida influencia en las políticas públicas tendrá que ser contrastado con la realidad de los modelos participativos en marcha y sus resultados reales.

De momento, el balance indica que se han marginado las experiencias de participación ciudadana acumuladas en la década reciente, hay una indefinición del andamiaje de participación construido y una propuesta que deja intacto el modelo participativo neoliberal y solamente le agrega una fórmula organizativa propia con altos signos de clientelismo. Entre el discurso gubernamental y la práctica de los CPC, existe todo un vacío en términos de transparencia de los verdaderos propósitos de los mismos. No obstante, lo que se vislumbra es un poder paralelo al Estado, que se vincula a los CPC como expresión política del partido afín al Presidente, en una evidente confusión Estado -Partido.

La verticalidad que se refleja en la organización de los Consejos del Poder Ciudadano -a nivel nacional, regional, departamental, municipal, distrital, barrial y comarcal- refleja la idea de una organización dirigida desde los niveles superiores, en tanto que el funcionamiento de red que tienen actualmente las diversas expresiones de participación ciudadana potencian un modelo de relaciones más horizontales y democráticas entre las diversas entidades participantes.

Dadas las características de la cultura política de los nicaragüenses y del estilo histórico del manejo de los fondos públicos por parte de los gobiernos de turno también habría que reflexionar acerca del origen de los recursos involucrados en las acciones de los CPC, ya que es difícil mantener estructuras organizativas sin dinero u otros recursos materiales.

Existen entonces, elementos diferenciadores entre ambos proyectos de participación ciudadana y quedan muchas interrogantes sin responder, entre las que destacan, por un lado, las implicancias de la incidencia de los CPC a nivel de las estructuras del Estado, y especialmente su influencia directa en los planes de trabajo de los Ministros y demás funcionarios gubernamentales, incluyendo la presión tácita en cierto nivel de incertidumbre en los empleados públicos, particularmente, los que no coinciden con el Gobierno actual.

Una segunda interrogante se visualiza en relación a los espacios de participación, los niveles de incidencia y roces de los CPC con otras instancias públicas de participación ciudadana. La tercera interrogante apunta hacia el rol último de los CPC, dado que si tienen perfil partidario ligado al FSLN, estaría activando las bases y estructuras partidarias para las elecciones de 2008, en perjuicio de las demás organizaciones políticas.

IV. La involución del proceso democrático

La llegada de Daniel Ortega al gobierno, hace un año y medio, agravó todos los problemas generados por el pacto, cuya última crisis data apenas de 2005. Transformó el pacto en mayor discrecionalidad, borró la frontera entre sus métodos de conducción del partido y el gobierno haciendo de ambos la misma mezcla de centralización, discrecionalidad y estructuras sin control.

Esta tendencia es estimulada por incentivos tales como: la necesidad de incrementar la base de poder partidario, generar un rédito político a través de la inversión social a corto plazo que contrapesa la limitada base electoral, asegurar condiciones de éxito en el horizonte inmediato de las elecciones municipales y fortalecer la gestión gubernamental frente a posibles cambios en la distribución de fuerzas de la Asamblea Nacional. Es decir, preservar la continuidad política del FSLN en el gobierno.

En esas condiciones las perspectivas del proceso político nicaragüense apuntan a una mayor involución del proceso democrático, particularmente en relación a los siguientes aspectos:

4.1 Gobernabilidad paralela vs. Estado de Derecho

Como es posible observar, la centralización política del gobierno y la creación de una red de organizaciones territoriales que expresen la voluntad gubernamental con un retorno de apoyo político, apunta tendencialmente hacia una modificación del modo de gobernabilidad, pasando de un sistema de transacciones autónomo, excluyente y prebendario⁵⁹ propio del pacto, hacia un modo de gobernabilidad basado en una estructura de gobierno paralela al Estado legal, discrecional, con alta autonomía y capacidad de presión sobre las instituciones y los actores sociales. La gobernabilidad paralela se basa en cinco pilares:

1. La continuidad del Pacto y el control institucional porque otorga el manto de legalidad y asegura impunidad.
2. La triangulación del poder financiero, institucional y partidario que la asegura su base de poder y su capacidad de presión sobre la sociedad en su conjunto.
3. La neutralidad del empresariado grande y de la policía y el ejército que mientras no haya conflictos graves seguirán una línea pragmática en resguardo de intereses corporativos.
4. El cierre de los espacios políticos a la oposición.
5. El desarrollo de una red organizacional para partidaria y para gubernamental subordinada a la presidencia que se usa como canal de legitimización, de clientelismo político y de presión sobre otras organizaciones y espacios.

⁵⁹ Estas características pueden mantenerse dado el papel que juega la asignación de recursos personales a los diputados y otras formas discrecionales de favorecer o penalizar intereses económicos.

La estrategia de legalización e institucionalización de estos cinco pilares será una nueva reforma constitucional que además les asegure la continuidad en el gobierno y ajuste la estructura del régimen político a sus intereses.

4.2. Hacia un nuevo ciclo de conflicto y autoritarismo

La distancia entre el gobierno y la sociedad se profundizó aceleradamente en los últimos meses, especialmente por los enfrentamientos con los medios de comunicación, las organizaciones autónomas de sociedad civil y algunos partidos políticos de oposición. Este distanciamiento augura en el corto plazo un nuevo ciclo de conflictos. Algunos de los aspectos sobre los cuales se pueden activar estos conflictos, son:

- La falta de legitimidad en las actuaciones del gobierno. La forma de gobernar que hasta ahora ha utilizado el Presidente: autoritaria y propiciando la polarización y el enfrentamiento entre los que considera “el pueblo”, sus fieles simpatizantes, y los “otros”, aquellos que desaprueban sus políticas y decisiones discrecionales.
- El gobierno está enfrascado en mostrar sólo éxitos y denunciar las críticas como expresiones de la derecha antisandinista frente a un supuesto proceso de cambio social apoyado por el pueblo. La oposición está hecha de una aproximación de fuerzas que se origina en todos los estamentos sociales y políticos del país. Ve en el gobierno no sólo un problema de eficacia en la acción, confrontado a una grave situación económica y social, sino que lo identifica con un proyecto autoritario, personal y partidario, que amenaza la democracia.
- El gobierno utiliza el control institucional para argumentar legalidad en sus actos, el resto de la sociedad ve abusos de poder, manipulación e indefensión frente a todas las instituciones del Estado.
- El gobierno descalifica la movilización social opositora y los movimientos sectoriales. Más allá de los partidos, los actores se ven como un movimiento social que debe contribuir a frenar desde ahora la deriva autoritaria, rompiendo el Pacto, desarticulando la estructura de poder en desarrollo y refundando la democracia.

El diagnóstico de la relación entre el pacto y el nacimiento de la gobernabilidad paralela muestra que se trata de una mezcla poderosa y peligrosa que converge, abortando el pluralismo, la independencia de poderes, el Estado de Derecho, las libertades públicas y las garantías individuales, al subordinar las instituciones a esa estructura de poder y a sus intereses personales. Mantener esta situación requiere de nuevas dosis de discrecionalidad “legalizadas”, lo que a su vez aumenta los conflictos, los costos y la descomposición de las instituciones.

La cancelación de las posibles alternativas políticas, ha puesto a las elecciones en entredicho en su legitimidad y legalidad. De allí que el ciclo político de la mano del CSE y el pacto estaría

dando el primer paso en contra del único elemento que podía salvaguardar la base mínima de la construcción democrática: las elecciones libres, transparente y pluralistas. Si este elemento se ve deslegitimado, ¿qué queda de la democracia? El modo de gobernabilidad basado en las transacciones excluyentes que derivó en el pacto y que cambia ahora hacia una gobernabilidad paralela muestra que por esa vía sólo aguardan crecientes niveles de autoritarismo.

4.3. La presión ciudadana por la apertura democrática

Desde 2005 a 2008 cambió significativamente la percepción de la ciudadanía de las consecuencias que tiene la manera en que se gobierna el país sobre la democracia, su relación con el pacto y el peligro de una deriva autoritaria. Diversos sectores de la sociedad que contemplaban el espectáculo de las crisis y las rencillas entre políticos como ajenas a sus preocupaciones cotidianas, comenzaron a cambiar de opinión. El desarrollo de este cambio se originó en el despliegue de discrecionalidad del gobierno, en su exhibición de impunidad frente al control institucional y en la evidente contradicción entre esta manifestación de poder y la magnitud de su apoyo entre la población.

El manejo agresivo de las relaciones con la sociedad civil, el conflicto del transporte, las medidas de conservación del pacto y de avanzar hacia una gobernabilidad paralela sin control, la relación conflictiva con los medios de comunicación, el lenguaje de polarización, la gesticulación internacional, se sumaron para alertar a la opinión y movilizarla. Hacia muchos años que no se veía tal preocupación política en algunos sectores y la disponibilidad a movilizarse en otros. Ello ha confluído en acciones testimoniales y en marchas que han materializado una oposición social y política.

Con ello se generan nuevos parte aguas que se evidencian en un reposicionamiento político acelerado, en la evolución de un discurso que se polariza, no entre sandinismo y antisandinismo, como en el pasado, sino entre el personal político libero-sandinista atrincherado en la estructura de poder y quienes comienzan a converger desde diversas posiciones hacia el objetivo de forzar una apertura política.

Esta nueva línea de posicionamiento es más transversal de lo que se puede imaginar, cruza a todos los partidos y sectores porque son muchos los que dentro del liberalismo, del sandinismo, de las organizaciones sociales y de las instituciones, se encuentran asfixiados dentro del modelo de gobernabilidad. Esto hizo salir de la reserva política a muchos que hasta ahora habían preferido evitarse los costos de asumir posiciones públicamente. Esto inaugura una nueva situación al menos en un aspecto fundamental: se abre un periodo marcado por el enfrentamiento abierto entres quienes buscan consolidar la estructura de poder salida del pacto y quienes se oponen a ella.

Bibliografía

Acevedo, Adolfo. Consideraciones sobre la efectividad de la cooperación externa en Nicaragua. Ponencia presentada en el taller nacional “Desafíos de la sociedad civil ante el reto de la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo”. Managua, Octubre, 2007.

Asociación Estudios para el Futuro. Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional. 2007. Nicaragua. San José: C.R. 2007.

Atienza, Manuel. Razón práctica y legislación. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. México. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. No. 3, 1ra. Época, vol. I. Septiembre-diciembre, 1991.

Avendaño, Néstor. El gobierno no tuvo la capacidad para cambiar la política presupuestaria. Revista Envío. Marzo, 2007.

Báez Cortés, Julio Francisco. Tenemos una política fiscal regresiva, terrorista y poco creativa. Revista Envío. No. 213.

BID-INPRUH-CINASE. Encuesta Índice de satisfacción y confianza de las instituciones judiciales. Nicaragua. 2005.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. FCE. México, 1996.

Cinco, La pobreza sigue ahí. Perspectivas. Suplemento de análisis político. No. 16.

Constitución Política de la República de Nicaragua.

Corte Suprema de Justicia. La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia. Programa de Apoyo Institucional/PAI-NIC. Unión Europea. 2006.

Diario El Nuevo Diario. Nicaragua. Ediciones del año 2007.

Diario La Prensa. Nicaragua. Ediciones del año 2007.

Díaz Rivillas, Borja. Independencia judicial y construcción del Estado de Derecho en Nicaragua: del Pacto político al final de la cruzada contra la corrupción de Enrique Bolaños. Versión preliminar.

Dye, David. Et. Al. Retazos de democracia. La política nicaragüense diez años después de la derrota. Hemisphere Initiative. Massachussets. 2000.

Equipo Envío. Ba' r asma ki? El Caribe desafía al Gobierno. Revista Envío, No. 307. Octubre, 2007.

Equipo Envío. Esperanzas, temores y espejismos en el horizonte. Revista Envío. No. 298. Enero, 2007.

Equipo Envío. Organizando el puzzle internacional. Revista Envío, No. 306. Septiembre, 2007.

Equipo Envío. Un año después: el diluvio nacional y el arca presidencial. Revista Envío, No. 308. Noviembre, 2007.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Nicaragua. Programa Económico-Financiero 2007-2010. Agosto, 2007.

Grigsby, William. Retrato en grises y a dos veces del Poder Judicial. Revista Envío. No. 307. Octubre, 2007.

Grupo Promotor de Reformas electorales. Reformas electorales. Problemas y propuestas. Ipade. Managua, 2007.

Guzmán, Luis H. La representación política en Nicaragua. Fundación Nueva Generación. Managua, 2004.

IEEPP. Presupuesto Ciudadano No. 2. Cifras y perspectivas del gasto en salud y educación. Managua, 2007.

IEEPP. Primera encuesta sobre percepciones de seguridad ciudadana y desempeño policial en Nicaragua. IEEPP. Managua, 2007.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta de Medición del Nivel de Vida. INEC. Managua, 2001.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia. Democratización en Nicaragua: partidos políticos y elecciones nacionales 2006. Ipade. Managua, 2007.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia. Encuesta Cultura política y valores democráticos. IPADE. Managua, 2007.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia. Tercer Informe de Monitoreo de la Democracia en Nicaragua. IPADE. Mayo, 2007.

Instituto para el Desarrollo y la Democracia. Valoración global de los primeros cien días del gobierno del Presidente Daniel Ortega. IPADE. Abril, 2007.

M&R Consultores. Encuestas SISMO. Managua, 2007.

Marti i Puig, Salvador. Nicaragua 1980-1986: ¿Hacia qué tipo de democracia?. Universitat Autònoma de Barcelona. Working Paper n. 131. Barcelo, 1997.

Montenegro, Sofía. El espacio político de la sociedad civil nicaragüense en el contexto actual. Ponencia presentada en el Foro de la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua. Managua, 2007.

Montenegro, Sofía. Los medios de comunicación como actores políticos en Nicaragua. Los periodistas, los medios y el poder. Cinco. Managua, 2007.

Múa, Johnny. Negociación, partidos y cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua. Cinco. Managua, 2004 (inédito).

O'Donnell, Guillermo. Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para una discusión. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. PNUD. www.centrodelstein.org.br/acercadelestado.pdf

O'Donnell, Guillermo. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. En O'Donnell, Guillermo. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós. Buenos Aires, 1997.

Pineda, Claudia y Schulz, Nils Sjard. El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II. Fride. Documento de trabajo 48. 2008.

Portantiero, Juan Carlos. La transición entre la confrontación y el acuerdo. En Portantiero, Juan Carlos y Nun, José. Ensayos sobre la transición democrática argentina. Puntosur. Buenos Aires, 1987.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. PNUD, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Valoración común de País. Nicaragua 2007. PNUD. Nicaragua. Mayo, 2007.

Radio La Primerísima. Posicionamiento de la Coordinadora Civil ante la resolución de la Contraloría General de la República sobre los CENIs. 19 de septiembre, 2007.

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Observatorio de la participación ciudadana. Informe 2007. Managua, 2008.

Rocha, José Luis. De cómo nos convirtieron de ciudadanos-tutelados en ciudadanos-clientes y de por qué no se ven salidas. Revista Envío. Julio, 2007.

Sartori, G. Elementos de la teoría política. Alianza Editorial. Madrid, 1992.

Schulz, Nils-Sjard. Nicaragua: un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda. Fride. Comentario, 2007.

Serrano Caldera, Alejandro. Hacia un proyecto de nación. CIRA. Managua, 2001.