

**Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de
Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Nicaragua
(2000-2009)**

Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua

*- Este informe ha sido encargado por la IOB. Sin embargo, el contenido del
informe reside bajo la responsabilidad del autor. -*

**Guadalupe Wallace Salinas
Nicaragua, diciembre de 2009**

TABLA DE CONTENIDOS

Abreviaturas utilizadas

Introducción

1. Organizaciones de sociedad civil: algunas definiciones guía

2. Construcción y dinámica a partir de 2001

2.1. Dinámica organizativa

2.1.1. *Un necesario antecedente: de los 70 a inicios del 2000*

2.1.2. *Del 2001 al 2007: un camino progresivo hacia el conflicto*

2.2. Sectores y actores en la sociedad civil

2.2.1. *Sindicatos*

2.2.2. *Cooperativas*

2.2.3. *Organizaciones del sector privado*

2.2.4. *Organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro*

2.2.4.1. *Un paréntesis sobre organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*

2.2.5. *Organizaciones comunitarias o de base*

Otro paréntesis: el caso de los Movimientos Sociales

2.3. Organizaciones emergentes y nuevos actores

2.4. Dimensión temática y variedad de la sociedad civil

3. La sociedad civil y su interacción con el contexto: relación con el estado

3.1. Diversidad del país

3.2. Régimen político, reformas económicas y sociales y sociedad civil

4. Sociedad civil y cooperación internacional

4.1. Una panorámica general

4.2. Cooperación externa a las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua

4.3. Otras valoraciones críticas sobre el papel de la cooperación oficial

4.4. El aporte de las agencias de co-financiamiento holandesas y su ubicación en el contexto

5. Resumen y conclusiones

ANEXOS

I. *Bibliografía*

II. *Lista de personas entrevistadas*

TABLAS Y GRAFICOS

- Tabla No. 1: Sindicatos y trabajadores registrados 2002-2009
- Tabla N. 2: Afiliaciones sindicales según afinidad político partidaria 2006-2008
- Tabla No. 3: Cooperativas registradas entre 2003 y 2007
- Tabla No. 4: Consolidado de Personerías Jurídicas Concedidas a ONG en Nicaragua (1980-2009)
- Tabla No. 5: Organizaciones no gubernamentales según tipo
- Tabla No. 6: Temas y prioridades de las reformas 1990-2006
- Tabla No. 7: Ayuda a Nicaragua 2000-2008 en millones de dólares (según el GdN)
- Tabla N. 8: Cooperación de Venezuela con Nicaragua (2007-2009)
- Tabla No. 9: Cooperación Internacional a ONG 2000-2007

- Gráfica No 1: Número de personerías jurídicas concedidas a ONG (1980-2009)
- Gráfica No. 2: Peso de organizaciones no gubernamentales según tipo

Abreviaturas utilizadas

AAA	Armonización, Apropriación y Alineamiento
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ALBANISA	Alba de Nicaragua S.A.
AMNLAE	Asociación de Mujeres Nicaraguenses Luisa Amanda Espinoza
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Autoridad Sueca para el Desarrollo
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BSG	Grupo de Apoyo Presupuestario (por sus siglas en inglés)
CAUS	Central de Acción y Unidad Sindical
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y Reconstrucción Nacional
CDS	Comités de Defensa Sandinista
CEPAD	Consejo de Iglesias Evangélicas Pro Alianza Denominacional
CGT	Confederación General del Trabajo
CGTEN ANDEN	Confederación General de Trabajadores de la Educación de Nicaragua
CIEETS	Centro Inter eclesial de Estudios Teológicos y Sociales
CINCO	Centro de Investigación de la Comunicación
CIPRES	Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CPC	Consejos del Poder Ciudadano
CST	Central Sandinista de Trabajadores
CST-JBE	Confederación Sindical de Trabajadores José Benito Escobar
CTCP	Confederación de Trabajadores al Servicio de Pequeños y Medianos Comerciantes
CTN	Central de Trabajadores de Nicaragua
CUS	Central de Unificación Sindical
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ERP	Estrategias de Reducción de Pobreza
FACS	Fundación Augusto César Sandino
FEPDES-ATD	Federación de Profesionales Docentes de la Educación Superior de Nicaragua
FESITUN	Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios de Nicaragua
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FETSALUD	Central de Trabajadores de la Salud
FONG	Federación de Organismos No Gubernamentales
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICCO	Interchurch Organisation for Development Co-operation
INFOCOOP	Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo
IDSIM	Instituto de Desarrollo Social de la Iglesia Morava
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MRS	Movimiento Renovador Sandinista
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil

PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PDVSA	Petróleos de Venezuela
STPCP	Sindicato de Trabajadores por Cuenta Propia
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNAG	Unión Nicaraguense de Agricultores y Ganaderos
UNE	Confederación General Unión Nacional de Empleados
YATAMA	Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka

Introducción

El presente informe recoge los resultados de un análisis sobre las dinámicas de la sociedad civil en Nicaragua entre 2001 y 2009. El mismo forma parte de un estudio de evaluación sobre el apoyo de las Organizaciones de Co-financiamiento (OCFs) holandesas al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua, el cual a su vez, se enmarca en una evaluación más amplia de la cooperación al desarrollo holandesa con Nicaragua durante el periodo 2005-2008 encomendada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Un informe y estudio similar fueron realizados en el año 2000,¹ por lo cual en el presente informe se actualizan los temas e interrogantes abordados en el mismo para un nuevo período. La pregunta central a la cual se trata de responder es: ¿Cuáles son las principales tendencias y características del desarrollo de la sociedad civil de Nicaragua en la última década?, de forma tal que esto permita valorizar las políticas y la selección de contrapartes de las OCFs holandesas en el contexto más amplio de la sociedad civil en Nicaragua.

El documento es el resultado de una síntesis de información recopilada a través de medios bibliográficos, documentales y periodísticos, entrevistas a diversos informantes y expertos; así como de las discusiones con las/los integrantes del equipo de consultores que formaron parte de la misión del presente estudio en Nicaragua.

El documento se ha organizado en seis secciones; después de esta breve introducción, la primera sección presenta un breve marco de definiciones sobre la forma en como este informe se agrupan y caracterizan a las diferentes expresiones de sociedad civil; en la segunda sección describe la composición y dinámica de los actores y sectores que la conforman; en el tercer apartado se reflexiona sobre las interacciones de la sociedad civil con los elementos del contexto económico y socio-político durante la década; en el cuarto apartado se analiza el papel de la cooperación internacional en Nicaragua y su relación con la dinámica de la sociedad civil; al final en el apartado 5 se intenta una síntesis y una conclusión sobre los niveles alcanzados por la sociedad civil en Nicaragua durante los 2000 y su contribución para el desarrollo político y la superación de la pobreza en el país.

1 Morales, Gamboa Abelardo. "Análisis de la sociedad civil y su contexto en Nicaragua (1990-1999)", febrero 2001 y "The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua" Synthesis Report by Dr. K. Biekart y Lic. Abelardo Morales Gamboa. Steering Committee for the evaluation of the Dutch Co-financing Programme, June 2001.

1. Organizaciones de sociedad civil: algunas definiciones guía

Aun cuando la composición de la sociedad civil en general y nicaragüense en particular, es objeto de grandes controversias conceptuales y legales respecto a los sectores y actores que la integran, en el presente informe incluimos a todas aquellas organizaciones de carácter no gubernamental, sin fines de lucro, conformadas voluntariamente para promover fines colectivos o públicos, distintos a los individuales o privados. Como punto de partida consideraremos cinco grandes grupos: cooperativas, sindicatos, organizaciones del sector privado, organizaciones no gubernamentales de distinto tipo y organizaciones comunitarias o de base (*community-based organizations o grass roots organisations*).

Dada la multiplicidad de conceptos, valgan algunas aclaraciones: por organizaciones comunitarias o de base entenderemos aquellas organizaciones que integran grupos específicos de pobladores para alcanzar distintos fines, que rinden cuentas a sus miembros porque son “propiedad” de los mismos y, que usualmente (aunque no siempre) carecen de un status legal formalizado ante el estado, es decir, algún tipo de personería jurídica.

En el grupo de organizaciones no gubernamentales separamos las denominadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) - definidas como aquellas “organizaciones profesionales de desarrollo sin fines de lucro que actúan autónomamente frente al estado e independientemente de un sistema de miembros”², - de aquellas organizaciones que compartiendo el carácter no gubernamental y sin fines de lucro, no tienen como objetivo central brindar servicios para el desarrollo, ni poseen un cuerpo de miembros profesionales (asalariados en muchos casos), sino miembros integrados en forma voluntaria para distintos fines, tales como organizaciones religiosas, grupos de interés, etc.

Vale señalar que para la legislación nicaragüense no hay distinción entre ambos tipos, pues todas comparten el status de asociación civil sin fines de lucro, bajo el amparo de la Ley 147, Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Incluso algunas de las organizaciones que hemos denominado comunitarias o de base podrían estar cobijadas legalmente bajo ésta.

También trataremos de dimensionar la existencia y fuerzas de movimientos sociales, bajo cuyo término incluimos organizaciones de cualquiera de las categorías anteriores o de otro tipo, que comparten el carácter de movimiento, en el sentido de "voluntad de transformación social", así como ideas, principios y reivindicaciones fuerza que orientan su actuar, como por ejemplo el movimiento feminista o el movimiento comunal.

A pesar de estas diferencias analíticas es importante establecer que en la práctica, tal y como lo señalan diversos autores (Morales, 2001; Miranda, 2002; Borchgrevink, 2006; Quiroz, 2006), el ámbito de la sociedad civil nicaragüense ha estado ampliamente dominado en las dos últimas décadas por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Tal y como lo señala Borchgrevink, en parte por la “fortaleza de estas organizaciones, en parte por la debilidad del resto de organizaciones,” pero también

2 Lemahieu, Marjolijn (2007):5.

por varias condiciones del contexto y el hecho que muchas de las organizaciones comunitarias o de base no son visibilizadas por los registros oficiales. Como analizaremos más adelante, a partir del cambio de gobierno en el año 2007, esta tendencia podría estar sufriendo cambios importantes.

6. Construcción y dinámica a partir de 2001

6.1. Dinámica organizativa

6.1.1. Un necesario antecedente: de los 70 a inicios del 2000

Hay cierto consenso en que las primeras expresiones organizadas autónomas de sociedad civil en Nicaragua surgieron a finales de la década de los 70, en un contexto caracterizado por el descontento de sectores empresariales, organizaciones religiosas, sindicatos y diversas organizaciones articuladas alrededor del Frente Sandinista de Liberación Nacional con el sistema político y económico propio de la dictadura somocista. Sin embargo fue precisamente la década de los 80's el período de mayor organización popular. Con la llegada al poder, el Estado sandinista convocó a diversos movimientos y sectores sociales que habían estado excluidos de la distribución de la riqueza y de la participación socio política, para involucrarse en el proceso de transformación de la sociedad nicaragüense e implementar políticas y medidas concretas de desarrollo. El vínculo indisoluble entre Estado y partido como vanguardia del proceso del cambio, las llevaron a convertirse en organizaciones supeditadas al partido sandinista, formidables estructuras de poder político y militar, al tiempo que se constituían en estructuras de legitimación del Estado nicaragüense (vgr. CST, ATC, ANDEN, FETSALUD, UNAG, AMNLAE, CDS). El mayor poder de estas organizaciones provenía de su representación en el Concejo de Estado quien era el organismo que realizaba las funciones legislativas en el régimen Sandinista.³

En esta misma década inicia también el surgimiento de algunas organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), tanto nacional como internacional, mayoritariamente simpatizantes con el proceso revolucionario y/o el partido, aunque algunas autónomas orgánicamente del mismo. Entre 1980 y 1989 se otorgaron menos de 150 personerías jurídicas a diferentes tipos de organizaciones (incluyendo algunas de carácter caritativo o grupos de interés), mientras que se reportaban más de 120 ONG internacionales con oficinas en Nicaragua.

En un contexto de extrema polarización política y de conflicto militar con grupos nacionales armados y apoyados por el Gobierno de EUA, las organizaciones civiles autónomas y opositoras al régimen sandinista eran pocas, incluyendo sindicatos que reunían menos del 10% de los trabajadores del país.

³ Para más detalles puede verse Morales, Gamboa A. (2001); BID y ASDI (2006), Borchgrevink, A. (2006) entre otros.

Con la pérdida electoral del FSLN en 1990 y el inicio de un proceso de transformación del régimen político y económico impulsado por éste, se abre un nuevo período en la dinámica organizativa de la sociedad nicaragüense.

Efectivamente, el cambio de modelo iniciado en la década, no sólo implicó una recomposición de las fuerzas que participaban del sistema de representación política, sino también una modificación de las funciones del Estado al implementar programas de estabilización económica que incluían desregulación de la economía, reforma financiera, apertura al mercado internacional, reducción y redefinición del papel del sector público, tales como la finalización de la política de prestación de servicios sociales universales. (Evans, Trevor 1995)

Una consecuencia inmediata de dichos cambios, fue la desmovilización de algunas de las organizaciones sociales, particularmente las grandes organizaciones de masas, sindicatos y cooperativas. “Ante el asalto de las políticas neoliberales, muchos trabajadores volvieron a pensar en términos de estrategias de sobrevivencia individual”. (*Ibidem*: 205). Sin embargo es justo señalar que a pesar su debilitamiento, muchas de estas organizaciones estuvieron presente en momentos y conflictos claves de los 90’s derivados de la transición, tales como la contra reforma agraria, la desmovilización del ejército y grupos armados, la privatización de las empresas estatales, etc. en una relación de vinculación fluctuante con el FSLN. Su influencia sin embargo se redujo notoriamente bajo el nuevo régimen político y económico.

Por otro lado, muchas de las organizaciones iniciaron un proceso de búsqueda de independencia y autonomía con relación a los partidos políticos y el mismo Estado, a los que habían supeditado muchos de sus intereses durante la década de los 80’s. Un fenómeno propio de los 90’s es pues, el surgimiento de una diversidad de organizaciones ligadas a la defensa de intereses e identidades particulares: feministas, ecologistas, movimientos indígenas, etc., estructuradas en buena parte como Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), las que rápidamente adquirieron un rol protagónico dada la debilidad de otro tipo de organizaciones sociales y el retiro del Estado en distintos ámbitos y funciones. Esta situación les proporcionó, desde los primeros años de la década, una posición favorable en la representación de los intereses de colectivos que ellos pretendían beneficiar.

Particularmente “entre 1990-1995 se puede hablar de una nueva primavera de la organización y la participación ciudadana, muy vinculada al proceso de búsqueda de autonomía de los movimientos sociales con relación a los partidos políticos. Es un período de ‘autonomía defensiva’ de cara al hegemonismo del FSLN.” (Entrevista Montenegro, S., citado en Wallace et al: 2002.)

En la segunda mitad de la década de los 90’s dos factores aumentaron el peso y papel de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, al tiempo que aumentan las tensiones entre OSC y el gobierno de Alemán (1997-2001). Por un lado, los retos de coordinación y cooperación que desnudó el paso del huracán Mitch en 1998 y por otro, el papel que distintas expresiones de cooperación bilateral y multilateral asignaron a éstas en la administración o ejecución de los fondos de cooperación destinados al país a través de una infinidad de programas y proyectos de desarrollo. Esta fue también la época de surgimiento de diversas alianzas y coordinaciones entre organismos con intereses y objetivos comunes, destacándose entre otros, organizaciones a favor de la niñez, redes municipalistas, organizaciones en pro

de discapacitados, organizaciones promotoras de la educación; agricultura y ambiente; vivienda, entre otras, siendo una de las más relevantes la de la Coordinadora Civil para la Emergencia y Reconstrucción Nacional (CCER) nacida en el contexto del huracán Mitch. Aunque vale decir que desde inicios de los 90's las organizaciones de mujeres se habían adelantado con este modo de articulación.

6.1.2. Del 2001 al 2007: un camino progresivo hacia el conflicto

Durante la década del 2000 y hasta antes del 2007, con el regreso del FSLN al poder, la dinámica organizativa de la sociedad civil nicaragüense fue una maduración de la situación iniciada en los 90's. En términos de actores, las organizaciones no gubernamentales continuaron creciendo, sobre todo en influencia sobre la dimensión más formal de la gestión pública: tematización de derechos e identidades particulares, formulación de leyes y políticas públicas e integración a un sin número de instancias consultivas sobre distintos temas. Esta dinámica fue favorecida por el impulso de la Ley de Participación Ciudadana en el año 2003 y la dinamización del proceso de descentralización a nivel local. Sin embargo, las posibilidades de incidir en la materialización concreta de estas leyes y políticas a través de reformas sociales y económicas incluyentes fueron prácticamente mínimas o nulas y empezaron a generar a finales de la década una discusión acerca de las posibilidades reales de las OSC por permear el sistema político y económico. Al tiempo que se maduraba un debate acerca de la representatividad, democracia interna, efectividad e impacto de estas organizaciones.

A mediados de la década del 2000, una mayor visibilización del "pacto", como fue denominado el sistema de transacciones para ocupar posiciones económicas e institucionales entre los grupos de poder político y económico representados por el FSLN y el PLC, llevaron a varias de las organizaciones no gubernamentales aglutinadas mayoritariamente en redes tales como la Coordinadora Civil, la Red de Mujeres contra la Violencia, Movimiento Autónomo de Mujeres a plantear cuestionamientos más de fondo sobre el rumbo de la democracia e institucionalidad del país, incluyendo la lucha contra la corrupción. Las mismas tuvieron su principal expresión en varias marchas multitudinarias celebradas durante 2005 y posteriormente en las alianzas que varias de estas organizaciones establecieron con algunos de los partidos políticos que participaron en las elecciones nacionales del 2006.

Con el regreso de Ortega y el FSLN al gobierno en 2007, después de 16 años de "gobernar desde abajo" y en los cuales acumuló todavía más poder político y económico gracias al pacto con el PLC, se abrió un nuevo capítulo en la historia de la crisis sin fin nicaragüense, en la relación entre un estado, nuevamente convertido en estado-partido y las organizaciones de la sociedad civil.

Con un discurso a favor de la justicia social y la democracia participativa, el gobierno dio impulso a nuevas modalidades de participación enunciadas a través del concepto de *Poder Ciudadano*, el cual expresa una modalidad de participación directa de la población en los asuntos públicos. Una participación que pretende ir más allá de las funciones de información y consulta para incluir las funciones de cogestión, decisión, control y evaluación. Es decir una participación plena en toda la cadena de la gestión pública: desde la planificación, pasando por la ejecución de acciones y asignación de recursos, hasta el monitoreo y control de los programas públicos.

El concepto de Poder Ciudadano según el Plan Nacional de Desarrollo Humano es la columna vertebral del nuevo modelo de desarrollo que el Gobierno pretende impulsar en todos los niveles, es por ello que el “Poder Ciudadano” es un término omnipresente en todo el plan, asignándole un rol central en todas las áreas de política, incluyendo la política macroeconómica.

Básicamente consiste en un sistema de representantes de la población que son, en principio, delegados directamente revocables, organizados desde el nivel comunitario (comarcas, caseríos, barrios) para ir aumentando su nivel de agregación a nivel municipal, departamental y nacional en una lógica piramidal.

En cada nivel se constituyen Gabinetes del Poder Ciudadano (excepto en el nivel más bajo que se denominan Concejos de Poder Ciudadano), en cada uno de los cuales deben integrarse los delegados de las instituciones públicas presentes en cada circunscripción. El Gabinete a Nivel Nacional es presidido por el Presidente de la República, con el apoyo del Consejo Nacional de Comunicación y Ciudadanía atendido por la esposa del Presidente.

Según el discurso oficial, la movilización de los ciudadanos organizados en los CPC deberá asegurar que los programas de gobierno puedan ser ejecutados y lleguen efectivamente a los más pobres.

A pesar de sus bondades teóricas y discursivas, así como la evidencia de que los CPC cooperan para facilitar la prestación de servicios y programas públicos focalizados, en la práctica hay muchas dudas y cuestionamientos acerca de su manejo clientelista, asistencialista y excluyente. Una exclusión fundamentada en lealtades político partidarias, expresada en el control de los secretarios político del FSLN sobre los mismos, así como en el ejercicio de una lógica de subordinación y dependencia.⁴

Son precisamente estos rasgos de ataque a la autonomía, pluralidad y diversidad, así como la ruptura de la institucionalidad de participación ciudadana previa, sea desconociendo o desplazando los mecanismos existentes, los que han caracterizado el contexto de interacción con las organizaciones de sociedad civil. Agresiones particulares tanto legales, como físicas se desataron en contra una serie de organizaciones no gubernamentales, principalmente ONGD, así como en contra de distintas movilizaciones u otras expresiones de descontento ciudadano. La constante descalificación hacia las organizaciones no gubernamentales, acusadas entre otros, de “defender los intereses del imperio y la oligarquía”, **la promoción de organizaciones profesionales y otros grupos de interés ligados al partido**⁵, así como el uso de la violencia a través de grupos organizados por el gobierno-partido, han sido entre otros, medios para ejercer control político sobre fuerzas no afines. El país aumentó así, la polarización que acompaña la relación entre sus actores desde 1979.

4 *El papel de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano en la gestión pública en Nicaragua (2007-2008)*. Informe de Investigación, CEAP, Nicaragua, 1 de Abril del 2009 (Versión preliminar).

⁵ **A partir de mediados de este año (2009) se ha estado promoviendo la creación de grupos profesionales identificados con el partido: periodistas sandinistas, profesionales de las ciencias sociales sandinistas, ingenieros sandinistas, médicos sandinistas entre otros. Definidos como un mecanismo para respaldar los planteamientos y proyectos del gobierno, contribuir al trabajo de educación política y luchar contra las campañas de desprestigio hacia el gobierno, apuntan a fortalecer las bases sociales y gremiales del FSLN.**

6.2. Sectores y actores en la sociedad civil

Los intentos de cuantificar las distintas expresiones de sociedad civil organizada se topan con toda una serie de impedimentos de registro, actualización de información e incluso de la forma en que se categorizan a dichas organizaciones. En esta sección reproducimos mayoritariamente el análisis realizado en 2006 por el estudio de Borchgrevink (*Op. Cit*), por considerarlo riguroso y bien fundamentado. Hasta donde las fuentes de información lo permiten tratamos de ampliar algunos datos para los años subsiguientes, entre 2007 y la fecha (2009).

La conclusión principal del estudio de Borchgrevink, compartida en este informe, es que la esfera pública de la sociedad civil ha estado dominada durante parte de la década de los 90's y lo que va de la del 00 por los organismos no gubernamentales (particularmente los de desarrollo), debido a han sido más "fuertes, visibles y relativamente bien financiados... En contraste, otros sectores de la sociedad civil aparecen más débiles, menos activos o menos ocupados en los grandes asuntos políticos y sociales. El movimiento sindical está fragmentado, las organizaciones del sector privado se centran en demandas sectoriales, los movimientos sociales son débiles o inexistentes y las organizaciones comunitarias o de base tienden a focalizarse en asuntos locales. En este sentido, es válido describir a la sociedad civil nicaragüense como oenegeizada." (*Op. Cit: 44, traducción libre*). Como ya hemos mencionado, esta tendencia podría estar cambiando a partir del 2007, con la introducción de una serie de políticas y medidas por parte del nuevo gobierno, las cuales han dinamizado la creación e interlocución con otros grupos de actores, tales como sindicatos y cooperativas y en los cuales se observa un crecimiento acelerado.

Para sustentar estas afirmaciones, recurrimos a distintas cifras y valoraciones que básicamente se resumen de la siguiente manera respecto a cada categoría:

6.2.1. Sindicatos:

Hasta el 2006 el sector sindical aparecía más débil y menos activo que durante la segunda mitad de los 90's. En parte por las consecuencias del régimen económico y en parte por distintas rupturas internas, motivadas entre otras, por pugnas por liderazgo y contradicciones con los actores políticos con los que se identificaban, ya que no hay que soslayar el hecho que muchas de estas organizaciones no pudieron construir una autonomía plena al margen de los partidos políticos de donde provenían o a quienes apoyaban. Esto es válido tanto para organizaciones agrupadas alrededor del FSLN y agrupadas en el FNT tales como (FETSALUD, CST-JBE, UNE, CGTEN-ANDEN, FESITUN, FEPDES-ATD, C- STPCP); como para el resto de centrales sindicales alrededor de otros grupos políticos tales como CTN, CAUS, CGT y CUS.

Tal y como lo señala William Grisby (2005:3) en un vívido ensayo sobre el tema, en el caso de los sindicatos y otras organizaciones de origen sandinista. "hasta 1997 –cuando fracasó el intento de huelga general y plantones en abril/mayo– constituían la principal arma política del sandinismo para defender los intereses populares y mantener sus espacios de poder. Un año después fueron prácticamente desmovilizadas como resultado del pacto entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán."

Aún así, el movimiento sindical agrupa a una parte importante de la población del país y al decir de Borchgrevink “tiene un potencial de movilización que no debe ser subestimado”. Veamos algunas cifras, propias de la Tabla No. 1. Hasta el primer trimestre del 2009 el Ministerio del Trabajo registraba 1,408 sindicatos, de los cuales un 36% fue creado/ registrado antes del año 2002; un 32% entre 2002 y 2006 y un 31% entre 2007 y el primer trimestre del 2009. Es decir en los últimos 2 años y tres meses se creó/registró un número similar al de los 5 años precedentes. En términos del número de trabajadores la tendencia es similar, 45% de los trabajadores se integraron entre 2007 y 2009, mientras que un 55% lo hizo en los 5 años previos, tal como puede inferirse de los datos presentados en la Tabla No. 1.

Aún cuando no disponemos del número total de trabajadores sindicalizados, si comparamos la cifra de los trabajadores registrados desde 2002 a la fecha con el número de trabajadores asegurados activos reportados por el Instituto de Seguridad Social a diciembre de 2008 y, el cual que constituye el universo de trabajadores del sector formal del cual obtiene sus datos el Ministerio del Trabajo (495,585), el porcentaje representa aproximadamente el 7%. Esta cifra podría aumentar si se incluyeran agrupaciones laborales del sector informal. Así pues, también hay reportes sobre la existencia de una confederación de trabajadores por cuenta propia, creada en 2002 que posee al menos 40 mil afiliados (48% mujeres), integrados en 5 federaciones, y 75 sindicatos.⁶

Tabla No. 1
Sindicatos y trabajadores registrados 2002-2009

	Activos antes 02	Registrados					Total
		2002-2005	2006	2007	2008	2009 *	
Sindicatos	513	351	105	200	192	47	1,408
Trabajadores	sd	15,228	3,849	7,388	6,577	1,658	34,700

2009*: Hasta el 1er trimestre de 2009.

Fuente: Borchgrevink hasta antes 2002 y Ministerio del Trabajo.

Otros datos que permiten sustentar la tendencia sobre una mayor promoción del sindicalismo por parte del actual gobierno, se refieren al crecimiento de la afiliación según afinidad ideológica o partidaria de los sindicatos. Según los datos reflejados en la tabla No. 2, el porcentaje de trabajadores afiliados a sindicatos o centrales sindicales vinculadas al FSLN creció del 21.4% registrado en 2006 a un 59.7% en 2008 y 2009; mientras que los trabajadores de sindicatos relacionados con los partidos liberales o de otro signo descendió de un 22.2% a un 8.4% en 2007 y un 6.7% en 2008. En esta re polarización del sector sindical, las afiliaciones “independientes” o al menos, sin afiliación reconocida salieron perdiendo, al pasar de un 56.2% en el 2006 a un 31.7% y 33.4% en 2007 y 2008 respectivamente.

⁶ Según un reporte presentado ante la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (2008), fue denominada inicialmente como Coordinadora de Trabajadores por Cuenta Propia. A partir de hechos de violencia contra trabajadores de los semáforos de Managua, se convierte en el 2006 en Confederación de Trabajadores al Servicio de Pequeños y Medianos Comerciantes (CTCP). La misma se encuentra afiliada al FNT.

Tabla No. 2
Afiliaciones sindicales según afinidad político partidaria 2006-2008

Vinculadas al PLC u otros	2006	2007	2008
CAUS	29	44	58
CGT	38	28	27
CTN	217	135	53
CUS	319	101	245
CTN (a)	165	157	30
CUT	89	162	31
Sub total	857	627	444
Vinculados al FSLN			
CST	185	314	500
CST-JB	107	569	355
FETSALUD	24	263	488
UNE	373	1,519	1,806
CGTEN- ANDEN	116	566	525
ATC	21	941	121
FNT	nd	243	138
Sub total	826	4,415	3,933
Sub total sin afiliación reconocida	2,166	2,346	2,200
Datos agrupados			
Total trabajadores 2006-2008	3,849	7,388	6,577
% Total vinculados al PLC u otros	22.2%	8.4%	6.7%
% Total vinculados al FSLN	21.4%	59.7%	59.7%
% Total sin afiliación reconocida	56.2%	31.7%	33.4%

Fuente: Anuarios estadísticos del MITRAB.

Finalmente, las posturas más beligerantes alrededor de la vinculación y defensa de los intereses entre sindicatos y el FSLN han sido manifestadas por uno de sus principales dirigentes, el Sr. Gustavo Porras, dirigente del Frente Nacional de Trabajadores (FNT), quien también es diputado ante la Asamblea Nacional por este partido, Secretario General de la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSAUD) y Secretario General Adjunto del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), quien a la cabeza de las principales manifestaciones en contra de expresiones de organización y movilización ciudadana contrarias al FSLN y partido en el gobierno, ha señalado en reiteradas ocasiones que “estamos dispuestos a defender las calles porque las calles son del pueblo y la derecha no puede apoderarse de ellas”.⁷

⁷ Citado en Bolsa de Noticias, miércoles 04 de Marzo del 2009 Edición No. 4468. También en Página web del FNT: www.fnt.org.ni/index.php/fntnoticias/129-noticia.html, noviembre 2009; Radio La Primerísima: www.radiolaprimerisima.com/noticias/64421, noviembre 2009 entre muchas otras.

6.2.2. Cooperativas

El sector cooperativo representa también una modalidad organizativa de un importante sector de la sociedad civil nicaragüense. Aunque su interés central se articula alrededor de cuestiones económicas, también cumplen importantes funciones organizativas, sociales y políticas. Desafortunadamente no existen mucha información sistematizada sobre su tamaño y composición actual, sin embargo también es posible observar una tendencia hacia su crecimiento, particularmente en el sector rural, a partir del año 2007, con base en una política explícita de fomento al movimiento cooperativo tales como la creación en diciembre de ese año del Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCCOP) o la entrega de bonos productivos, créditos e incentivos del sector público, provenientes de las líneas de cooperación del ALBA a través de esta modalidad asociativa.

Según el informe de avances del INFOCCOP del 2009, existen 7,746 cooperativas registradas y 3,306 son cooperativas activas⁸. En total, éstas agruparían aproximadamente alrededor de medio millón de asociados.⁹ El sector predominante es el agropecuario, seguido del sector de buses de transporte colectivo y taxis. En orden descendiente se encuentran cooperativas de ahorro y crédito, multisectoriales y de servicios múltiples.

Muchas de estas cooperativas, sobre todo las de carácter agropecuario y del sector transporte, en distintos momentos y con especial énfasis a partir de mitad de la década de los 90's han jugado un importante rol en la movilización alrededor de sus intereses. La vinculación entre muchas de éstas y los distintos partidos, principalmente FSLN, expresa una autonomía relativa, aunque salpicada por varias contradicciones internas. Aún así, en general puede afirmarse que el sector cooperativo goza de mayores niveles de autonomía que los del sector sindical.

Una actualización de los datos presentados en el estudio de Borchgrevink (*Op. Cit:* 35) que reflejan la tendencia de un mayor crecimiento a partir del 2007 se presentan en la tabla No. 3, donde se observa que el número de miembros afiliados a cooperativas en el 2007 representó el 37.5% del número total de personas afiliadas desde el 2003. Desafortunadamente no hay datos para 2008 y 2009 debido a que la función de registro de cooperativas pasó del Ministerio del Trabajo al Instituto de Fomento Cooperativo al momento de su creación y éste no dispone de los mismos.

8 www.infocop.gob.ni/images/documentos/logros/brochur.pdf

9 Centro Cooperativo Sueco: www.sccportal.org/default.aspx?ID=808&M=News&PID=1491&NewsID=954

Tabla No. 3
Cooperativas registradas entre 2003 y 2007

	2003-2005 (1er semestre)	2006	2007
Total Cooperativas	490	109	333
Sector agrícola	219	44	120
Sectores urbanos	208	65	213
Total Miembros	16,554	3,788	12,237
Sector agrícola	7,277	1,536	3,577
Sectores urbanos	7,220	2,242	8,660
Mujeres	6,386 (39%)	1,327 (35%)	4,713 (38.5%)

Fuente: Borchgrevink hasta 2005 y Ministerio del Trabajo.

6.2.3. Organizaciones del sector privado

Aunque las organizaciones del sector privado pueden adoptar distintas modalidades organizativas, como cooperativas u organizaciones no gubernamentales, nos interesa destacar el hecho que constituyen un sector muy dinámico y relativamente bien organizado dentro de la sociedad nicaragüense, así como con una importante capacidad de incidencia hacia el Estado en los temas de carácter económico. Vale destacar principalmente a aquellas cámaras, asociaciones y otras instancias integradas al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). La vinculación política de estas organizaciones con sectores contrario u opuestos al sandinismo también es un hecho reconocido, aún cuando en términos de beneficios económicos hayan conseguido preservar muchos de sus intereses durante el actual gobierno, tal y como lo ejemplifica la reciente aprobación de la Ley de Reforma Fiscal (diciembre 2009) donde lograron negociar la eliminación de varias de las medidas con mayor incidencia sobre el gran capital.

Otra organización importante de este sector la representa la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), la que integra a productores de pequeña y mediana escala y la que según sus propias cifras, posee actualmente una membresía de 35,627 personas y 231 cooperativas con presencia en 121 municipios del país. Tradicionalmente ligada con el FSLN logró tomar distancia desde mediados de los 90's, aunque a partir del cambio de gobierno, ha fortalecido sus vínculos con el mismo.

Otro importante número de organizaciones ligadas al sector privado se contabilizan también más adelante en la Tabla No. 6 como una categoría del grupo de organizaciones no gubernamentales.

6.2.4. Organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro

Aunque ya señalamos la complejidad de analizar en forma diferenciada los distintos tipos de organizaciones que se cobijan bajo el marco legal que respalda a las ONG, trataremos de diferenciar a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo conforme la definición hecha en la sección 2, con otro tipo de organizaciones tales como grupos de interés, organizaciones religiosas. Tomaremos nuevamente

como base, la categorización realizada por Borchgrevink y actualizaremos los datos respectivos para los últimos 4 años.

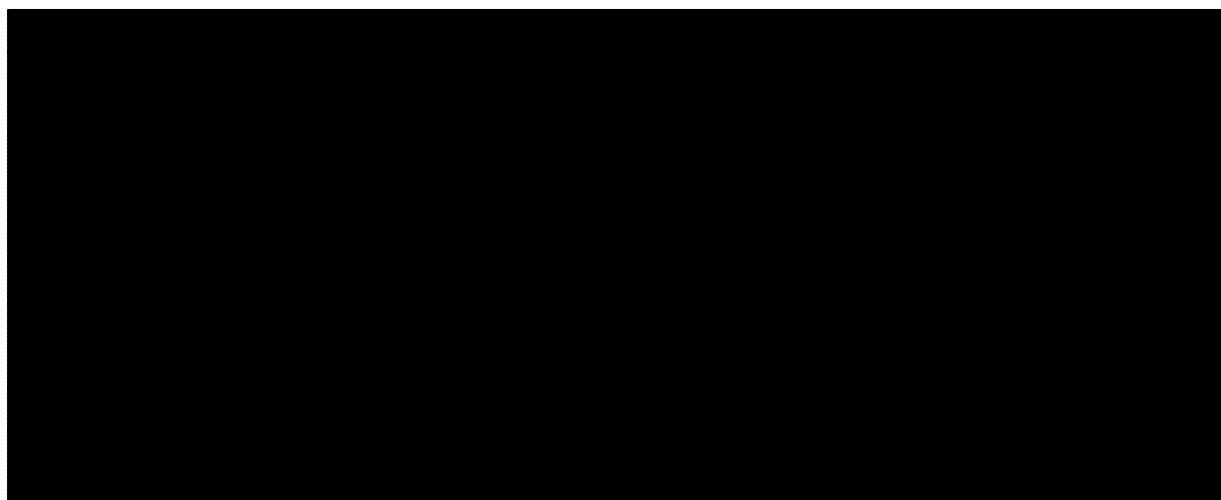
El crecimiento progresivo, aunque un tanto irregular de este tipo de organizaciones se expresa en la tabla No. 4 y gráfica No. 1 relativas al número de personerías jurídicas concedidas en las década de los 80's, 90's y 2000. Ya es un lugar común afirmar que la década de los 90's representó en comparación con los 80's, la época dorada de las ONG al concederse un total de 2,176 personerías en comparación con las 114 de los 80's; pero tampoco la década del 2000 fue ajena con un crecimiento de 2,305 hasta el 2009 (sin contabilizar 2008 del cual no se disponen de datos). Algunos puntos de inflexión interesante se observan en cada año de elecciones nacionales (1996, 2001 2006) cuando aumenta el número de personerías concedidas respecto al resto de años del período, siendo el más destacado el año 2006 cuando se concedió una cifra record de 510.

Tabla No. 4
Consolidado de Personerías Jurídicas Concedidas a ONG en Nicaragua (1980-2009)

1980-1989	1990-1999	2000-2009
114	2,176	2,305

Fuente: Hasta 2002 Wallace et al, 2002. Posteriormente elaboración propia con base en Asamblea Nacional.

Gráfica No. 1



Nota: No hay datos disponibles para 2008

Fuente: *Ibidem*

Tal y como señala Borchgrevink, detrás de este número se encuentran numerosos tipos de organizaciones, tales como grupos de interés, organizaciones culturales y deportivas, organizaciones educativas, organizaciones religiosas, organizaciones del propio sector privado, como directamente organizaciones no gubernamentales de desarrollo.¹⁰

Según los datos presentados de la tabla 6 y gráfica 2 y con todas las advertencias necesarias acerca de una clasificación imperfecta, basada principalmente en el nombre de estas organizaciones; destaca en número el elevado número de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de caridad, seguido de organizaciones religiosas, mayoritariamente protestantes. Grupos de interés ocupan un tercer lugar, seguidos organizaciones del sector privado. En el caso de grupos de interés, los registros analizados permiten destacar que los grupos de profesionales, así como grupos para la prevención o tratamiento de distintas enfermedades constituyen actores importantes dentro de esta categoría, aunque sus intereses específicos y sus acciones puntuales tienden a invisibilizarlos en el conjunto de la sociedad. En los últimos años llama la atención también un relativo crecimiento de los clubes deportivos y culturales.

Una anotación acerca de las organizaciones religiosas también parece necesaria. Si bien el protestantismo constituyó un fenómeno en constante expansión desde los 80's, al pasar de una población de 178 mil personas en 1978 a medio millón en 1990, tal parece que ha habido un estancamiento desde 1995 cuando el censo identificó un millón de personas (alrededor del 22% de la población), ya que en el censo del 2005 se mantiene inalterable este porcentaje. Esta aparente reducción en su feligresía también parece coincidir con la disminución en importancia e impactos que algunas de sus organizaciones más progresistas desarrollaron en la década de los 90's tales como el CEPAD o CIEETS, para mencionar algunos analizados en el marco de este estudio. En este marco, la aparente paradoja de un número importante (21%) de organizaciones religiosas registradas como ONG, es explicada por conocedores del sector, o bien, como organizaciones dedicadas a la caridad, o como proveniente de iglesias o denominaciones grandes con un evangelio orientado a la prosperidad más que al servicio, mayoritariamente con financiamiento de los EUA; por lo cual tal y como también lo indica Borchgrevink, la cifra bien podría ocultar organizaciones con finalidad de lucro.

10 El análisis de Borchgrevink se basa en el registro que el Ministerio de Gobernación dispone como institución responsable de esta tarea. A partir del 2006 el análisis se basa en el registro de personerías jurídicas concedidas por la Asamblea Nacional. La diferencia central estaría en que el MINGOB mantiene un registro "vivo" de las organizaciones, lo cual le permite determinar las organizaciones que se mantienen activas, mientras que la Asamblea Nacional solo se limita a conceder la personería legal, sin conocer la evolución o destino de las mismas. Es por esta razón que la cifra de 4,360 entidades sin fines de lucro registradas en 2009 por el Ministerio de Gobernación no coinciden exactamente con la sumatoria de las identificadas en el estudio del Borchgrevink con las concedidas en el período 2006-2009.

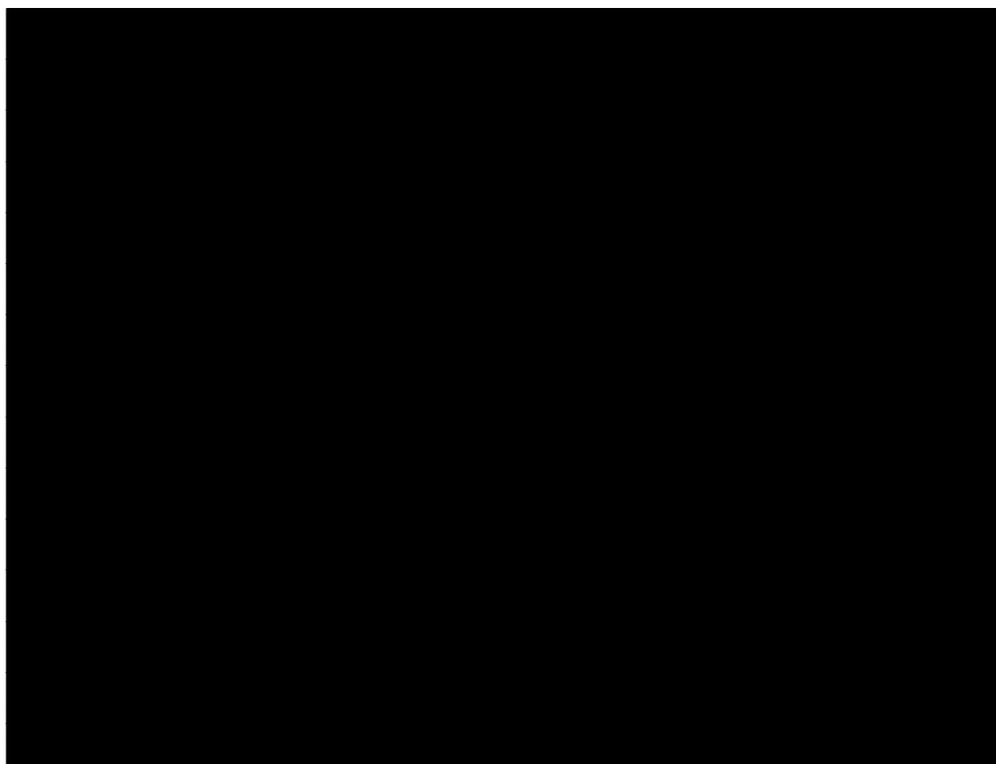
Tabla No. 5
Organizaciones no gubernamentales según tipo

Tipo de ONG	Hasta 2005	2006	2007	2009	Total hasta 2009
Sector privado	308	23	10	5	346
Grupos de interés	308	72	42	31	453
ONGD/caridad	1172	91	56	19	1338
Organizaciones comunitarias	193	63	24	10	290
Clubs deportivos o culturales	178	57	14	27	276
Iglesias	603	150	115	53	921
Organizaciones educativas	80	16	9	5	110
Organizaciones internacionales	274	1	0	2	277
Comerciales	51	5	3	3	62
Desconocidos	160	32	22	21	235
Total	3,327	510	295	176	4,308

Nota: No hay datos para 2008

Fuente: Borchgrevink hasta 2005 y elaboración propia con base a registros de Asamblea Nacional.

Gráfica No. 2
Peso de organizaciones no gubernamentales según tipo



6.2.4.1. Un paréntesis sobre Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)

A pesar del aparente elevado número de ONGD, coincidimos con Borchgrevink que las cifras han sido sobre determinadas, en parte porque las fuentes de información disponibles, no permiten siempre precisar la verdadera naturaleza de las organizaciones, o si estas funcionan en la práctica. Por otra parte, también existe cierto sub registro de aquellas organizaciones que por diversas razones han decidido no inscribirse ante el Ministerio de Gobernación.

En la clasificación usada por este investigador, éste agrupa en una misma categoría a las ONGD con las organizaciones de caridad, bajo el supuesto que ambas desarrollan acciones para un grupo externo que no es miembro de la organización misma. Es decir, que tienen un grupo meta o beneficiarios. Sin embargo, al revisar los temas y enfoques de intervención el número de organizaciones que se dedican realmente al trabajo de desarrollo, es mucho menor, destacándose temáticamente organizaciones vinculadas a los derechos de la mujer, protección del medio ambiente y fomento de los derechos humanos, entre otros.

Considerando todo el espectro y dejando de lado, las ONGD internacionales, Borchgrevink (Op. Cit.:40) estima su número real en aproximadamente 300 organizaciones. Sin embargo, al margen de estas cifras, el punto central en este análisis es corroborar que en la década del 2000, las ONGD continuaron dominando la escena pública como los principales actores de la sociedad civil gracias a los factores que hemos apuntado anteriormente y; dentro de los que se destacan sus capacidades profesionales y financieras para ocupar las distintas instancias de información, coordinación y consulta, que el Ejecutivo y otros actores estatales crearon en esta década para la formulación y seguimiento de políticas públicas. En particular, a partir de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en 2003 este tipo de espacios se multiplicaron también a los niveles subnacionales: regional, departamental y municipal.

6.2.5. Organizaciones comunitarias o de base

Las organizaciones comunitarias o de base suelen ser menos visibles en el ámbito público debido a su concentración en temas y espacios locales. También porque en gran medida, no gestionan ningún tipo de personería jurídica y por tanto no aparecen en registros de carácter nacional, quedando al margen de investigaciones y estudios sobre el tema. A partir de la Ley de Participación Ciudadana, el número de cierto tipo de éstas, - las Asociaciones de Pobladores-, se ha incrementado, pero habría que recurrir a una investigación exhaustiva en cada municipio para determinar su peso exacto, así como las diferencias territoriales.¹¹ En el registro sobre ONG presentado en la gráfica No. 2 su peso equivale al 7% de todas

11 La Ley establece que los gobiernos municipales deberán llevar un registro de las mismas, por lo cual éste podría constituir una buena fuente de información. Por otra parte un estudio sobre el nivel de asociatividad de los nicaragüenses realizados en 2001 arrojó que la región "Centro" alcanza un 77.9% de ciudadanos asociados en alguna opción participativa, mientras la región "Pacífico" llega al 63.2% y la región "Atlántica" o Caribe alcanza el 70.4%. Managua presenta el nivel más bajo, con apenas un 52.5% de ciudadanos adscritos a alguna asociación (PNUD, 2001). En el estudio de Borchgrevink los departamentos con mayor nivel de ONG lo constituyen los departamentos de la zona Pacífica y Centro.

las organizaciones sin fines de lucro, pero es sin duda una cifra subestimada por las razones mencionadas.

Un ejemplo muy claro de esta subestimación se encuentra en el caso de los Comités de Agua Potable y Saneamiento, típicas organizaciones comunitarias responsables de la administración, operación y mantenimiento de un sin fin de sistemas de agua a nivel de las comunidades rurales del país. Estimaciones no oficiales calculan su número entre 5 mil 5 mil quinientos, y ser responsables de llevar el agua a alrededor del 25 y el 30 por ciento de los nicaragüenses; es decir, entre 1.6 y 1.9 millones de personas.¹² Su articulación reciente en una Red Nacional, así como el apoyo organizativo y visibilización por parte de una serie de ONG articulados alrededor de la “Coalición por el Derecho al Agua”, ha llevado a que actualmente esté en discusión una Ley especial para su regulación ante la Asamblea Nacional.

Otro paréntesis: el caso de los Movimientos Sociales

Aunque en este informe no es posible hacer un análisis detallado de la composición, funcionamiento e impacto de los movimientos sociales, en términos generales es reconocido que el Movimiento de Mujeres ocupa desde inicios de los 90’s el lugar más relevante en la sociedad civil nicaragüense, en términos no solo de grado organizativo, sino en autonomía, beligerancia y resultados sobre la esfera pública. No solo las organizaciones de mujeres constituyeron las primeras coaliciones y redes del país tales como la Red de Mujeres contra la Violencia, sino que lograron tematizar frente a la opinión pública e introducir en el marco legal serie de demandas y derechos relevantes, siendo uno de los más importantes el relacionado con la lucha contra la violencia. A partir de la segunda mitad de los 90’s sin embargo y en el marco de la evolución hacia un estado más confesional, estos logros no alcanzaban otras dimensiones relevantes para las mujeres tales como la reducción de la pobreza en el sector, la inserción laboral y el acceso a la salud y más bien tenían graves retrocesos tales como la penalización del aborto terapéutico en 2006 en el marco de una alianza política entre los principales partidos y la jerarquía de la Iglesia Católica.

Un rasgo distintivo del Movimiento de Mujeres, ha sido la ampliación de sus reivindicaciones particulares al ámbito del sistema político y régimen económico. En este sentido representan uno de los actores con mayor conciencia política dentro de la sociedad nicaragüense, lo cual les ha llevado a protagonizar importantes acciones de movilización social, tales como una de las primeras marchas ciudadanas en 2005 en contra de la clase política en general y el pacto FSLN-PLC en particular. Igualmente decidieron participar en las pasadas elecciones del 2006 en alianza con uno de los partidos opositores, el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), lo cual podría haber sido una de las motivaciones para la decisión relacionada con el aborto terapéutico, así como una serie de procesos judiciales en contra de líderes de distintas organizaciones, así como allanamiento de oficinas y secuestro de documentos a varias de las organizaciones bajo la acusación de “lavado de dinero” y promoción del aborto. Más

12 Revista Enlace. Número especial sobre CAPS, Año 18, 2009. Centro de Intercambio Cultural y Técnico, Managua, Nicaragua.

recientemente también tuvieron un papel importante en la organización de nuevas marchas en contra de las políticas del actual gobierno.

Un estudio reciente sobre el Movimiento de Mujeres (Cuadra E. y Jiménez, J.: 2009:38) señala que si bien en el país existen diversas organizaciones que trabajan con mujeres en una serie de ámbitos, no todas forman parte del Movimiento de Mujeres, el cual se define a partir de quienes “comparten una identidad basada en la autonomía respecto al estado y otros actores sociales y políticos y una clara identidad feminista”. Estas autoras incluyen organizaciones tales como la Red de Mujeres contra la Violencia, Movimiento Autónomo de Mujeres, Movimiento Feminista y algunas redes territoriales tales como la Red de Mujeres de Matagalpa y Red de Mujeres del Norte. Vale destacar que el país también tiene otras importantes organizaciones de mujeres o que trabajan a favor de las mujeres, pero que de acuerdo a la definición antes señalada no integrarían el movimiento. Cabe destacar en este sentido al Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra que trabaja a favor de los derechos de las mujeres trabajadoras, principalmente de las maquilas, así como la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE), con la precisión que ésta última es identificada claramente con el FSLN.

Otro movimiento importante lo constituye el Movimiento Comunal, el cual ha evolucionado desde la década de los 80's a partir de los Comités de Defensa Sandinista, como un ejemplo de recreación y adaptación al contexto, así como en una búsqueda constante hacia mayores niveles de autonomía respecto al FSLN. Considerada una organización de miembros, integrada mayoritariamente con voluntarios y con presencia en casi todo el país, conjuga su funcionamiento con una estructura de profesionales al estilo de ONGD.¹³

Las organizaciones de defensa del consumidor, aparecen también en escena como un actor emergente en la década del 00, a medio camino entre ONG y movimiento social. Con distintas expresiones en los niveles territoriales y articulados alrededor de una Red Nacional lograron tematizar los derechos del consumidor en la agenda pública nacional, sí como revertir algunos procesos de privatización, aumento de tarifas y otras temáticas relacionadas con los servicios públicos. Aunque han utilizado algunas expresiones de movilización ciudadana, su principal fortaleza ha derivado de su capacidad de denuncia pública nacional e internacional así como el uso de instrumentos judiciales. Actualmente algunas de sus principales dirigentes se encuentran al frente de dos instituciones públicas relevantes tales como el Ministerio del Trabajo y la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL).

Finalmente cabe la tentación de incluir en este apartado al movimiento estudiantil y el movimiento de pequeños productores y campesinos. Ambos han protagonizado a lo largo de la década distintos episodios para reivindicar derechos y demandas, en el primer caso a favor de la asignación constitucional

13 Para Quiroz, “esta organización ha venido caminando hacia una autonomía política del Frente Sandinista; sin embargo, ésta se tambalea especialmente en los momentos electorales y da marcha atrás por lo que no se termina de concretar”. Para Borchgrevink ha logrado “establecer independencia de los partidos políticos, posee una clara estrategia de relacionamiento con las autoridades y al parecer está claro de los peligros de devenir una organización orientada a proyectos, tipo ONG.”

de un 6% para la educación universitaria y en el siguiente caso en contra del hambre y por la tierra, siendo su principal hito las marchas campesinas del 2003 y 2004 que culminaron en los “Compromisos de solidaridad para el cumplimiento de los Acuerdos de Las Tunas” firmados por 5 ministros del gobierno de la época. En el caso del movimiento estudiantil sin embargo, su reducida autonomía frente a grupos de poder político, el alcance limitado de sus reivindicaciones, los cuestionamientos a su democracia interna, así como sus modalidades de lucha, ponen entredicho su carácter de movimiento social y principalmente su aporte a la construcción de una sociedad autónoma, deliberante y democrática.

6.3. Organizaciones emergentes y nuevos actores

En medio del constante reflujo y reposicionamiento que caracteriza a los actores dentro de la sociedad nicaragüense, es posible identificar las siguientes organizaciones y actores emergentes durante la década del 2000:

- las organizaciones de defensa del consumidor con las características ya mencionadas
- los grupos y organizaciones de víctimas de los pesticidas provenientes de las empresas nacionales e internacionales de caña de azúcar y banano, los cuales inicialmente provinieron directamente de los grupos afectados y emplearon (algunos todavía lo hacen) la protesta y movilización popular para posicionar sus demandas.
- empresas y organizaciones ligadas a la corriente de Responsabilidad Social Empresarial. Su principal organización se denominada Fundación uniRSE (Unión Nicaragüense de Responsabilidad Social Empresarial). Fundada en abril del 2005 en Managua, promueve cinco campos de acción en el país: la calidad de vida laboral y el buen gobierno corporativo, la ética en los negocios, la relación empresa-comunidad, el marketing responsable y trabajo con los stakeholders y la defensa al medio ambiente. Integrada por 55 empresas según registros del 2008, a partir del año 2006, UniRSE representa al Capítulo Nacional del World Business Council for Sustainable Development, WBCSD. Su origen podría estar íntimamente relacionado precisamente con los grupos y organizaciones que durante los últimos años han promovido la defensa de los derechos de los usuarios o denunciado las prácticas de algunas empresas privadas.
- los Comités de Agua Potable y Saneamiento y sus Redes Nacionales. Aunque no nuevas en el tiempo, si en términos de su escalamiento organizativo y su posicionamiento en la agenda pública.
- diversas organizaciones no gubernamentales articuladas alrededor de la producción orgánica, lucha contra los transgénicos y a favor del comercio justo.
- Más recientemente, grupos de indígenas de la Costa Caribe, principalmente miskitos y mayagnas del Atlántico Norte se han movilizado en la escena pública para demandar el cumplimiento de sus derechos de autonomía, así como los económicos, sociales y políticos, los cuales a pesar de casi una década de implementación de la Ley de Autonomía y elección de autoridades regionales, consideran históricamente postergados. El movimiento alcanzó su punto máximo a mediados del 2009 cuando una centena de indígenas, reunidos con sus autoridades

tradicionales, declararon la “autonomía de la Mosquitia” y emplazaron a las autoridades nacionales y regionales a devolver las instituciones a sus líderes. La protesta fue acogida con frialdad en el conjunto del país, minimizada y atacada por los actores políticos regionales y, hasta reprimida mediante el uso de la fuerza. Algunos críticos señalan que detrás del movimiento se encuentran líderes de los partidos políticos de derecha que han sido desplazados del poder gracias a la alianza FSLN y el principal partido político de la región (YATAMA). A pesar de las críticas, la evolución de este fenómeno merece ser seguida con detenimiento ya que constituye la primera manifestación de gran envergadura por parte de grupos indígenas desde la época del conflicto en los 80’s.

A nivel de articulación vale la pena reseñar en esta década tres instancias: La Coordinadora Civil (CC), la Coordinadora Social y el Movimiento por Nicaragua. En el primer caso, se trata de la red de organizaciones creada a partir del Huracán Mitch y denominada inicialmente Coordinadora Civil por la Emergencia y Reconstrucción Nacional (CCER), la cual a través del tiempo asumió un rol más permanente para coordinar distintas expresiones organizadas de sociedad civil, principalmente ONG. Conformada según sus actuales directivos por aproximadamente 600 organizaciones (lo cual incluye expresiones organizativas territoriales y comunitarias) ha jugado un rol fundamental desde su creación en 1998, en la vocería de las expresiones de sociedad civil representadas, así como en la participación de distintas consultivas para la formulación y seguimiento de políticas públicas, tales como el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, cuya época dorada fue durante el período de gobierno de Enrique Bolaños (2002-2006).

La Coordinadora Social por su parte, fue formada en mayo del 2005 por unas 40 organizaciones, mayoritariamente vinculadas al Frente Sandinista tales como la Unión Nacional de Estudiantes de Nicaragua (UNEN), el Movimiento Comunal, sindicatos del Frente Nacional de Trabajadores (FNT), Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD), Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), organizaciones agropecuarias, retirados del Ejército, así como algunas ONGD previamente articuladas a la Coordinadora Civil, tales como el CIPRES y FACS. Fue autodefinida como una organización anti neoliberalismo y globalización, surgida para representar la “lucha ideológica de los sectores populares.”¹⁴

Aunque inicialmente sus directivos manifestaron no representar un contrapeso a la Coordinadora Civil, muchos de sus señalamientos posteriores indicaron no solo diferencias ideológicas respecto a los de la CC, sino fuertes críticas hacia su naturaleza y funcionamiento, criticándola de no representar adecuadamente los intereses populares y de sobre dimensionar el valor de la democracia formal por encima de los derechos sociales y económicos. Orlando Núñez lo expresa así: “Está bien que un grupo de notables se presenten como expresiones de la sociedad civil, aunque es un poco exagerado que lo hagan como representantes de toda ésta, a lo sumo podrían presentarse como una de las diferentes visiones o

¹⁴ Orlando Núñez, director del CIPRES y uno de los principales promotores de la iniciativa. Citado por Semanario Confidencial, No. 9, edición no. 439, del 29 de mayo al 4 de junio de 2005.

intereses, ya que es muy difícil convencernos de que en la sociedad civil sólo hay una única visión del mundo. La Coordinadora Civil tiene su visión de país, incluso así se llama uno de sus boletines; la Coordinadora Social a su vez tiene su visión de lo civil, siendo sus lemas: "La Sociedad Civil es algo más que un grupo de notables" y "Por una Orientación Popular de la Sociedad Civil". En otras palabras, en principio todos estamos por la democracia, pero como lo demuestran 150 años de democracia con pobreza, la democracia política electoral no es suficiente.¹⁵ La naturaleza de sus miembros, no restringida únicamente a ONG, le permite sin duda una gran capacidad de movilización así como apelar a su capacidad de representación social.

Finalmente el Movimiento por Nicaragua, se autodefine como "una organización cívica, no partidaria, participativa, enfocada en la construcción, fortalecimiento y defensa de una auténtica institucionalidad democrática y un verdadero Estado de Derecho en el país."¹⁶ Creado en noviembre del 2004 producto de la inquietud de una serie de personas sobre el rumbo de la institucionalidad del país, señala contar con un equipo operativo básico, tanto en Managua como en algunos departamentos del país, pero integrado mayoritariamente por una red de voluntarios. Dentro de sus figuras más conocidas se destaca Violeta Granera, ex directora Ejecutiva del CONPES durante el Gobierno de Bolaños. Este aspecto, sumado a sus alianzas con organizaciones consideradas tradicionalmente de derecha y el hecho de recibir financiamiento principalmente de la Embajada Norteamericana, USAID, así como una serie de institutos norteamericanos, le ha valido críticas de otros sectores de representar los intereses del gran capital y el imperialismo. Sus expresiones más visibles han sido su participación en la organización de una serie de marchas cívicas contra el pacto y la clase política, en alianza con otros actores sociales, como las ya mencionadas de junio 2005 y noviembre 2009. Recientemente han constituido un Instituto para la promoción y formación del Liderazgo de la Sociedad Civil (ILSC).

6.4. Dimensión temática y variedad de la sociedad civil

Como se ha descrito en las secciones precedentes la sociedad civil nicaragüense es sumamente diversa en cuanto a actores y temáticas, sin embargo, durante la década del 2000 los actores que contaron con una mayor visibilidad e influencia sobre la esfera pública, fueron el movimiento de mujeres, las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, sobre todo aquellas ONGD ligadas a la Coordinadora Civil, seguidas de cerca por gremios y organizaciones del sector privado, así como sindicatos del sector público, en particular maestros y, personal de salud. En términos cuantitativos las organizaciones ligadas a iglesias continuaron teniendo un crecimiento espectacular aunque con menor visibilidad en el ámbito público. Las organizaciones comunitarias y grupos de interés tuvieron un crecimiento sostenido pero debido a su focalización temática y geográfica es imposible determinar su influencia en un informe de esta naturaleza. A partir del cambio de gobierno en 2007 se ha dinamizado

15 "Nicaragua: La sociedad civil y la democracia imperial" Orlando Núñez Soto. Rebelión, citado en la Fogata Digital, http://www.lafogata.org/05latino/latino10/nica_21-2.htm.

16 Página web del movimiento: <http://www.mpn.org.ni>

la participación de las organizaciones sindicales, cooperativas, así como las organizaciones de sectores ligados tradicionalmente al partido en el gobierno.

La defensa de derechos de identidad, así como los de tipo económico y social, siguieron estando en la agenda de todas estas organizaciones, sin embargo, en esta década y con particular énfasis en su segunda mitad, la defensa de la institucionalidad, los valores democráticos así como la apertura del sistema político, ocuparon gran parte de las energías de muchas de éstas.

7. La sociedad civil y su interacción con el contexto: relación con el estado

“Sociedad civil” es un concepto relacional: su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ella queda vinculado con la actuación del Estado. Quien habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado” (Schedler)

3.1. Diversidad del país

Al igual que fue señalado en el informe respectivo del año 2001, una de las características estructurales del país que sigue marcando importantes diferencias en cuanto a la dinámica social en general y la de la sociedad civil en particular, son las de carácter socio económico y su expresión a nivel territorial.

A pesar de un contexto caracterizado mayoritariamente por crecimiento económico y buen desempeño macroeconómico, Nicaragua no logró en esta década mejorar sustancialmente sus principales indicadores sociales y económicos, como tampoco superar la alta heterogeneidad de sus circunscripciones territoriales sub nacionales y repartir equilibradamente los beneficios del crecimiento. En un estudio reciente sobre el tema (Vélez, 2009), relacionado con las perspectivas de cumplimiento de algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a nivel de los departamentos del país se divide el país entre “regiones exitosas y regiones en abandono” llegando a concluir que un factor determinante para explicar las desigualdades entre los departamentos lo constituye el nivel educativo y de desarrollo humano de sus habitantes.

Aunque serían necesarios otros estudios que correlacionaran las diferencias socioeconómicas de los territorios con su densidad organizativa, es importante enfatizar que los desafíos de un desarrollo equilibrado, constituyen un punto importante en la agenda presente y futura de las organizaciones de sociedad civil, lo cual se expresó en la presente década en la creación de una serie de redes e instancias de articulación de carácter local, enfocadas a la resolución de problemáticas específicas de cada realidad. Un ejemplo reseñado en múltiples fuentes, lo constituyen distintas expresiones de coordinación por parte de organizaciones de la sociedad civil en la Costa Caribe, con la salvedad que la mejora de los indicadores sociales y económicos, así como integración de los grupos indígenas y sus expresiones tradicionales de organización sigue siendo una asignatura pendiente. Con todo, vale referir, que la aprobación de Reglamentación de la Ley de Autonomía promulgada en 1987 fue lograda en 2003 (16 años después) entre otros, gracias a una Iniciativa Ciudadana de Ley promovida por un conjunto importante de OSC, al igual que el cabildeo que ejercieron para lograr la Aprobación de la Ley 445 relativa al Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Costa Caribe, lograda en 2001.

3.2. Régimen político, reformas económicas y sociales y sociedad civil

Históricamente y con particular énfasis a partir del triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, el proceso político de Nicaragua se ha caracterizado por crisis constantes y un continuo reposicionamiento de los actores. Con la pérdida del poder del FSLN en 1990 se abrió un período de transición para transformar el régimen político y económico impulsado durante la revolución y reconfigurar la hegemonía de sus actores, que vino cerrándose alrededor de 1996. La forma en cómo esta transición fue resuelta determinó la evolución del país, particularmente en cuanto al funcionamiento de su institucionalidad, sistema político y democracia, influenciando enormemente las relaciones entre estado y sociedad, como la forma en las organizaciones civiles y resto de actores sociales se posicionaron.

Diferentes estudios sobre el tema,¹⁷ coinciden en explicar como el cambio de gobierno producido por las elecciones de 1990 abrió paso a un proceso de reforma con repercusiones trascendentales en todos los ámbitos de la vida del país, tanto a nivel político, como social y económico. Ya que el conjunto de reformas no fue implementado de forma concurrente ni con la misma intensidad, es posible establecer una periodización de acuerdo a los temas y prioridades promovidos. Así pues, “en la primera fase (1990-1994) el mayor empuje lo tuvo la instalación del modelo económico de mercado. Las reformas de las fases siguientes (1995-2000 y posteriormente 2001-2006) centraron su atención en la configuración del nuevo régimen político y sus formas de reproducción. La reforma social, que fue iniciada en la primera fase como parte de la instalación del modelo, fue colocada en las siguientes fases en un plano secundario.” (Pineda, C. y Prado, S., 2009: 18)

Así, los principales temas y prioridades de la reforma pueden ser distribuidos de la siguiente manera:

Tabla No. 6

Temas y prioridades de las reformas 1990-2006

Períodos	1990-1994	1995-2000	2001-2006
Temas/ Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidad política de la transición • Conservación de las fuerzas armadas • Continuidad de la Constitución • Liberalización económica, (cambio del modelo) • Reducción del Estado y redistribución de su patrimonio (privatización de empresas estatales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Constitución y Ley Electoral (Pacto: disminución del presidencialismo, distribución del poder de los partidos sobre las instituciones del Estado, pluralismo político y nuevas reglas electorales) • Racionalización y reestructuración del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Constitución y Ley Electoral (ampliación del Pacto: reformas a la composición de órganos y poderes del Estado, redefinición de la relación entre Ejecutivo y Legislativo y nuevos procedimientos para cargos públicos, supresión del pluralismo político)

¹⁷ CINCO (2005), Observatorio Nacional de la Democracia y Gobernabilidad (2008), Pineda C. y Prado, S (2009). entre otros.

Períodos	1990-1994	1995-2000	2001-2006
	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de tierras • Distribución de costos del ajuste • Pacificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de gasto social e implementación de programas de focalización • Reforma al sistema de pensiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma y modernización del Estado (creación de nuevos órganos, mejora de la competitividad)

Fuente: Elaboración propia con base en estudios citados.

Como se señaló anteriormente, lo más relevante de todos estos procesos, en lo que concierne a la relación entre Estado y sociedad civil, fue el modo en cómo se negociaron y terminaron implementando las reformas.

Según el Primer Informe Nacional sobre la Gobernabilidad y Democracia (2007:17-19), el modo de gobernabilidad construido durante el período de transición (1990-1997) y consolidado en la etapa posterior hasta el cambio de gobierno en 2007 se caracterizó por un “sistema de transacciones para ocupar posiciones económicas e institucionales entre grupos de poder político y económico... sin los dispositivos legales e institucionales que les dieran transparencia, control institucional y el debate público necesario...instaurando desde el inicio un manto de discrecionalidad, ...subordinación de las instituciones y legalidad a las posiciones de los distintos grupos, un cierre del sistema político a otros actores y eliminándolas posibilidades de una concertación amplia y pluralista con control democrático que le diera peso a la sociedad en su diversidad”.

Este fenómeno, denominado popularmente como el “Pacto” y establecido entre los dos principales partidos políticos: el FSLN y un PLC renovado a partir de las elecciones de 1996. Efectivamente, con el triunfo de Alemán en estas elecciones y, ante las ventajas de un modelo de transacciones autónomas, se reforzó un “bipartidismo funcional asentado en los liderazgos caudillistas de Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, cuyo entendimiento fue reforzado con la tragedia del Huracán Mitch en 1998 y se consolidó con el pacto político que reformó la constitución y Ley Electoral nuevamente en el año 2000, teniendo como principales consecuencias el cierre del sistema político, la exclusión de otros partidos y actores (tales como las Asociaciones de Suscripción Popular) de dicho sistema, así como el control partidario sobre el resto de poderes del Estado”. (CINCO; *Op. Cit:* 44)

Para las organizaciones sociales conformadas al calor de la revolución, así como para las organizaciones ligadas al movimiento sindical y cooperativo, las reformas sociales y económicas de las últimas dos décadas asestaron un duro golpe a sus capacidades organizativas, de movilización y propuesta, traduciéndose en la pérdida de su peso y capacidad de influencia. En términos políticos, debido a su vinculación ideológica y operativa con el FSLN, así como la autonomía y opacidad del sistema de transacciones, aparecieron y desaparecieron de la escena en diferentes etapas de las negociaciones de las reformas, para legitimar los espacios de poder del FSLN pero también para demandar una serie de reivindicaciones sociales y económicas. Esta dinámica continuó con menor intensidad a partir de las reformas del pacto.

Para el resto de organizaciones nacidas a partir del cambio de gobierno y en particular, para las organizaciones no gubernamentales, así como algunas organizaciones de productores, como la UNAG y movimientos sociales como el Movimiento Comunal, esta etapa constituyó un largo camino en la búsqueda de autonomía, posicionamiento de sus intereses en la agenda pública y búsqueda de nuevas formas de interlocución con el Estado. El triunfo de Enrique Bolaños en las elecciones del 2001 y el intento de tomar distancia de los actos de corrupción de la administración anterior, abrió una nueva etapa en los mecanismos de relacionamiento entre estas organizaciones y el Estado, sin embargo, con pobres resultados sustantivos, tal y como analizaremos a continuación.

Efectivamente, aunque el Gobierno de Bolaños fue electo con el 56.3% de los votos; su campaña inicial en contra de la corrupción, que le llevó a abrir procesos judiciales en contra de Alemán y sus más cercanos colaboradores, así como el intento de autonomizar el control de la administración pública de los grupos tradicionales ligados al PLC a favor de una élite de corte tecnocrático, rápidamente le hizo perder apoyo político en el seno del Parlamento. Con las reformas previamente acordadas, fue fácil hacerlo prisionero de los designios de los partidos que controlaban todas las instituciones del Estado; por lo cual su período estuvo caracterizado por recurrentes crisis políticas que tuvieron su punto álgido en la crisis entre el Ejecutivo y Legislativo previo a las elecciones del 2006 y en la cual se pactaron nuevas reformas que restaron poderes y atribuciones al Presidente.

En tal contexto de aislamiento respecto al propio partido que lo había llevado al poder, y bajo un modelo de participación ciudadana caracterizado por la proliferación de una serie de consejos consultivos sectoriales promovidos desde el Estado para inducir la participación ciudadana en políticas públicas, florecieron las expresiones de sociedad civil con mejores condiciones y capacidades para participar en los mismos: precisamente las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, quienes poseían todos los recursos para hacerlo (cuerpos profesionales, información, tiempo, recursos financieros) y quienes además eran acuerpadas por la mayoría de organismos de cooperación internacional que participaban en el diseño y apoyo de las reformas.

Un estudio sobre el tema (Silva, A. 2006) indica que desde los 90's fueron creadas más de 60 instancias de este tipo, destacando por su carácter de mayor integridad, el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES) de la Presidencia de la República, cuyo propósito era el de servir como un espacio de convergencia y diálogo permanente para mejorar y ampliar la participación de los actores sociales en la formulación de políticas económicas y sociales. El mismo fue creado e instalado en 1999 pero permaneció inactivo durante buena parte del período de Alemán, siendo reactivado nuevamente bajo la administración Bolaños. Otros espacios de concertación y diálogo similares fueron creados en el marco del proceso de consulta de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) implementadas a partir del año 2000-2001.¹⁸

¹⁸De hecho, el fortalecimiento de instituciones y sistemas de participación ciudadana y concertación fue uno de los objetivos de la política general de gobernabilidad y reforma del Estado en el período 2001-2005, asumiendo el CONPES la responsabilidad asignada por la Ley de Participación Ciudadana de ser el espacio nacional que debía articular los espacios sectoriales con los territoriales (PND,2006:75).

Las principales características de estas instancias fueron: su carácter sectorial, principalmente de tipo social, su orientación hacia la consulta y concertación formal, el hecho que tanto los ámbitos, modalidades como los sujetos de participación eran constituidos desde el Estado y, es éste el que dotaba de legitimidad a determinadas categorías de intereses.

Otro de sus rasgos centrales, que fue la promoción de tantos tipos de participación ciudadana como instituciones que apelan a su incorporación, fue multiplicado con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en 2003 que creó este tipo de instancias para los distintos niveles territoriales de la administración pública: nacional, departamental, regional, municipal y hasta comunitario. Asimismo fue reforzado con la aprobación de la Ley de Transferencias a los Gobiernos Municipales este mismo año, pues al contar éstos con mayores recursos financieros para la prestación de bienes y servicios, aumentaron los esfuerzos de incidencia de las OSC para orientar el destino de los mismos. Por esta razón también puede afirmarse que esta fue la década de mayor fortalecimiento de la autonomía y desarrollo local.

La participación de OSC en este tipo de instancias, fue considerado en un primer momento, como un triunfo de la capacidad de incidencia de la sociedad civil sobre la gestión pública y el accionar del Estado, sin embargo, casi una década después, estudios sobre la efectividad e impacto de este tipo de participación (Wallace et al, *Op. Cit*) arrojaban los siguientes hallazgos:

1. En su gran mayoría las mismas no sirvieron para incorporar o materializar en forma efectiva las propuestas emanadas por parte de las organizaciones civiles, ya que funcionaron únicamente como mecanismos informativos o para legitimar decisiones ya tomadas.¹⁹ Dada la dinámica del sistema de transacciones políticas ya referido, éstas funcionaron como una suerte de “institucionalidad hoc”, lejana de los verdaderos centros de formulación y ejecución de políticas públicas.
2. Ya que los participantes suelen ser seleccionados o definidos por los funcionarios estatales y que no todas las organizaciones o sectores sociales cuentan con las capacidades y recursos suficientes para participar activamente en las mismas, éstas instancias fueron copadas por las organizaciones con mayores recursos (fundamentalmente ONGD), dejando por fuera a otro tipo de organizaciones. Así se planteó un problema importante en términos de la representatividad y autonomía de las demandas y problemas sociales incorporados.²⁰

¹⁹ Este es un modelo de participación ciudadana denominado de “pluralismo integrativo”. El mismo “(...) convoca a los sujetos sociales en la adopción de decisiones y políticas públicas pero con base en la posibilidad de lograr su corresponsabilización en ellas y/o un acuerdo negociado que asegure su implementación. Su resultado es, pues, la colaboración funcional en el ejercicio de la política y no la influencia o control sobre ella.” (Cunill, 1997:166).

²⁰ La implicación más inmediata de esto, es que la calidad de muchos de los productos de políticas públicas están en relación directamente proporcional con las fortalezas o debilidades de las organizaciones que forman parte de los procesos de incidencia ciudadana. En este sentido, se corre el riesgo de una “corporativización del aparato del Estado”, al centrarse exclusivamente en el reconocimiento formal de las organizaciones que poseen medios para

3. La mayor parte de la incidencia ciudadana sobre políticas públicas, hecha a través de estos mecanismos, no lograron ser ampliamente concretados en programas y proyectos específicos; sino que tuvo como sus principales productos los siguientes:
- la tematización o puesta en agenda pública de los problemas y propuestas abanderados por las organizaciones respectivas (particularmente en cuanto al reconocimiento de derechos de distintos grupos sociales: mujeres, jóvenes, discapacitados, indígenas, etc.; iniciativas concernientes a regulación de macro sectores (educación, transporte, seguridad alimentaria). La principal excepción la constituyen las reivindicaciones de carácter económico, sobre las cuales los sectores populares y OSC han tenido una influencia mínima, en detrimento de la capacidad de grupos de poder económicos ligados al gran capital agro exportador, financiero y más recientemente turístico y energético, los cuales “han figurado poco en los diálogos nacionales debido a un lobby privilegiado con los gobernantes de turno” (Pineda, C. Prado, S., *Op. Cit:* 30).
 - la formulación de legislación interna y ratificación de legislación internacional alrededor de los temas promovidos .
 - la integración a los espacios y mecanismos institucionales definidos por el Estado para dar seguimiento a los mismos.

Por otra parte, también es posible identificar que las estrategias de incidencia fueron variadas, denotando diversas posturas con relación a la visión frente al Estado: desde la negociación, hasta la confrontación. En muchos casos, la incidencia sobre políticas públicas ha sido visto más como una forma de “arrancarle algo al Estado” que como un derecho y una responsabilidad en la construcción de un orden social colectivo. La lógica de actuación de los sectores sociales y políticos articulados alrededor del Estado, también ofrecieron resistencia a la incorporación de los intereses de otros sectores.

Ya a mediados de la década del 2000, las limitaciones de este tipo de modelo de participación ciudadana y el rol de las OSC dentro del mismo, eran patentes. En el seno de las coordinaciones de OSC tales como la FONG, Coordinadora Civil, así como a través de espacios de debate y reflexión se plantearon dudas, críticas y reposicionamientos, vinculados a temas tales como la autonomía y cooptación de las OSC, la representación y legitimidad de los movimientos sociales, la despolitización y desmovilización de las OSC, la oenegización y fragmentación de la sociedad civil nicaragüense, así como los impactos limitados en cuanto a las mejoras de condiciones de vida y superación de la pobreza de la mayoría de la población, ya que con una agenda de reformas incapaz de vincular estabilización con producción y reconstrucción del país, los resultados económicos y sociales fueron muy limitados en la reducción de la pobreza e inclusión

intervenir en los asuntos públicos, lo cual podría reforzar las asimetrías de la representación social en el sistema político (*Ibidem:*170).

social, llevando al país a una situación de desmejora a pesar de un contexto macroeconómico favorable.
21

De hecho, en esta época se ampliaron también los planteamientos críticos acerca de las posibilidades de construir una ciudadanía activa, únicamente a partir de referentes políticos e institucionales, sin considerar los efectos de una creciente desigualdad socio económica. De esta manera, la fragmentación de las identidades colectivas resultantes del cambio de modelo económico y régimen político, fueron reforzados por los efectos excluyentes de las políticas de ajuste y liberalización económica y algunas de sus consecuencias colaterales tales como migración masiva y el crecimiento de la delincuencia.

Con estas reflexiones de fondo, muchas OSC inician a mediados de la década del 2000, una nueva etapa de reflexión sobre su rol y una mayor apuesta hacia el tema de construcción de ciudadanía y la promoción de sujetos sociales, políticos y económicos de derecho. Los cambios en la cultura y régimen político así como en la institucionalidad y modos de gobernanza aparecieron con más fuerza en la agenda de varias de las organizaciones, principalmente de aquellas ligadas a la Coordinadora Civil y otras instancias ya reseñadas como las del Movimiento por Nicaragua. Las condiciones estaban dadas para una nueva fase de relacionamiento con el Estado después de las elecciones del 2007.

El regreso del FSLN y Daniel Ortega al poder formal, después de 16 años de cogobernar en la práctica gracias al arreglo político con el PLC, encuentra en muchas de las OSC, la principal “fuerza de oposición”, a pesar del origen “sandinista” de buena parte de éstas. Rápidamente se producen una serie de enfrentamientos entre éstas y el nuevo régimen, materializadas tal y como fue explicado en el acápite anterior, en una serie de persecuciones jurídicas, fiscales y hasta penales contra varias OSC, la propuesta de reforma del marco legal regulatorio para ONG, diversas amenazas a las libertades de expresión, prensa e información, así como restricciones de hecho y derecho a la participación política, cuya principal expresión se produjo en las elecciones del 2008 cuando se suprimió la personería jurídica a varios de los partidos políticos que intentaban concursar y que justamente habían hecho alianzas con organizaciones y movimientos sociales.

En términos de participación ciudadana, la principal modificación se produce con el cierre de facto de los espacios de participación ciudadanas creados en el período precedente y la búsqueda de nuevas fuentes de legitimidad para viabilizar al nuevo gobierno, mediante la creación de los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) como nuevo modelo de organización ciudadana, todo lo cual pondrá a prueba las capacidades de las OSC por ser incluidas y lograr una incidencia efectiva en el mismo.

Estos cambios también han sido acompañados de la descalificación y hasta represión por parte de grupos para estatales y organizaciones sociales ligadas al FSLN, de cualquier expresión de movilización social considerada “opositora”. Una de las críticas centrales recoge precisamente la contradicción de una reforma orientada a la democracia formal sin una agenda de transformaciones en el plano económico y

21 Estas discusiones están recogidas entre otras, en una serie de Seminarios realizados entre el año 2001 y 2004 sobre el fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua y en las cuales la cooperación holandesa jugó un importante rol facilitador. Más adelante (2007) fueron retomadas en el seno de las OSC que integraron el Consejo Consultivo del Fondo Común Multi donante de Apoyo a la Sociedad Civil.

social, lo cual es presentado como una dualidad excluyente o bien inferior jerárquicamente. Una consecuencia directa de esta re polarización es que muchas de las reflexiones y críticas acerca de la naturaleza y papel de las OSC que se venía haciendo dentro de la sociedad civil nicaragüense, así como su capacidad real para resolverlas, han sido ahogadas por la crítica ideológica y política hacia la sociedad civil y quedan relegadas o supeditadas a la evolución del conflicto político.

En resumen, si bien durante la presente década las reformas sociales y económicas han tenido importantes repercusiones sobre la configuración y dinámica de la sociedad civil, fueron las reformas políticas y su divorcio respecto a la construcción de una sociedad más incluyente, las que marcaron la pauta principal. Dado el peso del fenómeno político en las relaciones Estado-sociedad civil, es posible dividir el período en tres fases relacionadas con los respectivos cambios de gobierno:

2000-2001: último año del Gobierno de Alemán. Su salida se acompaña con graves acusaciones de corrupción y mal manejo de los fondos públicos. La relación sociedad civil estado se caracteriza por una alta presión por abrir espacios de participación. Se escuchan críticas sobre un rol asistencial por parte de las ONGD.

2002-2006: Gobierno de Bolaños. Imperio de la tecnocracia. En un contexto de soledad política respecto a los principales partidos, amplía y abre espacios para la descentralización municipal y la participación institucionalizada, en gran medida manejada corporativamente. Proliferan los ejercicios de cabildeo e incidencia sobre políticas públicas, muchos de ellos con resultados limitados. Los resultados de las reformas benefician económicamente a unos pocos y aumentan la situación de vulnerabilidad de la mayoría. En el seno de las OSC se plantea un debate sobre sus alcances y límites. Se intenta ampliar el concepto y ejercicio de una ciudadanía activa y se radicalizan las demandas por una mayor democracia.

2007 a la fecha: regreso al poder del FSLN y Daniel Ortega. Instalación de un sistema que manifiesta luchar por la justicia social y promover la democracia participativa, pero que mantiene inalterable el régimen económico neoliberal y excluye por afinidades partidarias²². Se ataca la pluralidad y diversidad y se rompe la institucionalidad existente, sea desconociendo o desplazando los mecanismos existentes. Se agrede a las organizaciones no gubernamentales, las autonomías municipales y se recurre a distintos tipos de violencia para defender las posiciones del grupo de poder en el gobierno (en una lógica de subordinación y dependencia) y ejercer control político sobre fuerzas no afines. El país se repolariza. Con la reforma a favor de la reelección presidencial de Ortega en las elecciones del 2011 –considerada por muchos como ilegítima y hasta ilegal- aumenta la crisis del sistema político, así como la disyuntiva para los diferentes actores sociales del país respecto a la “consolidación de la estructura de poder salida del pacto y quienes se oponen a ella”. (Observatorio, *Op. Cit.*:65).

²² Diversos análisis coinciden en que bajo esta administración se ha mantenido inalterable el modelo económico heredado del período neoliberal, siendo la principal innovación la restauración formal de la gratuidad en los sistemas públicos de educación y salud y la dotación de recursos en forma directa y a través de subsidios mediante distintos programas estatales, tales como Hambre Cero, Alimentos para el Pueblo, Usura Cero, entre otros. Su manejo discrecional por criterios políticos, así como su baja eficiencia y transparencia son parte de sus principales críticas.

4. Sociedad civil y cooperación internacional

4.1. Una panorámica general

El peso y papel de la cooperación internacional con Nicaragua, lo hacen probablemente uno de los casos de mayor relevancia para aquellos interesados en analizar los alcances y limitaciones de la cooperación oficial (y no oficial) al desarrollo. Considerado un país mimado por la cooperación internacional (donor darling), Nicaragua posee una de las tasas más altas per cápita de AOD en el mundo.

Esta característica, iniciada en la década de los 80's al calor del apoyo solidario con la revolución sandinista y continuada en la década de los 90's tanto por las organizaciones no gubernamentales herederas de las simpatías de los 80's, como de la cooperación oficial que llegó para acompañar las reformas estructurales, tuvo un repunte aún mayor en la década del 2000, cuando Nicaragua se convirtió en uno de los casos pilotos para la aplicación de los mecanismos e instrumentos derivados de la Declaración de París, tales como el enfoque sectorial y apoyo presupuestario, último del cual gozó el país hasta la llegada el cambio de gobierno en el año 2007, posterior al cual éste fue suspendido por diferencias respecto al cumplimiento de las condicionalidades vinculadas con gobernabilidad y en el marco de una relación difícil y muy crítica entre ambas partes.

Este “duro despertar de la agenda de París” tal y como la califica un estudio reciente sobre la armonización de la cooperación (Schulz, N. y Pineda, C., 2008:2) arroja como una de sus lecciones relevantes que “para impulsar la sostenibilidad de la eficacia de la ayuda, los donantes necesitan mejorar el entendimiento del contexto político institucional en el que se desarrolla la ayuda internacional.”

Según cifras oficiales del Gobierno de Nicaragua, en la década del 2000 y hasta el 2008, el país recibió un promedio de 706 millones de dólares anuales, equivalente en promedio a un 19% del PIB y USD 157 per cápita. Del monto total, un 44% provino de la cooperación bilateral y un 56% de la multilateral y prácticamente la relación entre donaciones y préstamos fue de 50-50%.

Tabla No. 7

Ayuda a Nicaragua 2000-2008 en millones de dólares (según el GdN)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
AOD total	492	500	510	553	602	717	873	1,056	1,055.1	706
Bilateral	257	263	271	245	205	253	317	536	476.5	222
Multilateral	235	237	239	309	397	464	556	520	578.6	275
Donaciones	296	298	312	296	307	300	344.8	589.7	417.3	351
Préstamos	196	203	198	258	295	417	528.7	466.5	637.8	355
Per cápita	111	179	97	152	220	131	157	186	182	157
% PIB	15	25	14	21	29	21	15	18	17	19

Fuente: Hasta 2004 MINREX, citado por Gosparini, P. et al (2006). Entre 2005 y 2008, BCN, Informes anuales de cooperación.

Dentro de los principales donantes multilaterales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Comisión Europea. Por parte de los bilaterales la mayor parte se concentra en Dinamarca, Estados Unidos, España, Holanda, Alemania, Japón y Suecia.

En este período, el país fue escenario, beneficiario y actor de una serie de sucesos que marcaron diferentes dinámicas y etapas en la relación con los cooperantes. Una primera etapa la constituyó el período del 2001 al 2004 en el cual Nicaragua culminó el ingreso a la iniciativa HIPC (países altamente endeudados) y mediante la cual accedió a importantes recursos financieros, comprometiéndose como contrapartida a la elaboración e implementación de una Estrategia de Reducción de Pobreza.

Durante el gobierno de Enrique Bolaños se establecieron diferentes instancias y mecanismos de diálogo para la formulación de distintas estrategias y planes sectoriales en el marco del apoyo a la Estrategia de Reducción de Pobreza convertida en Plan Nacional de Desarrollo durante su gobierno. La evolución de dicho proceso llevó a crear el Grupo de Apoyo Presupuestario (BSG) como foro de discusión acerca del Apoyo Presupuestario General²³ e iniciar a partir del 2002 con los primeros desembolsos por parte de Suecia. El primer acuerdo armonizado formal sin embargo, fue acordado a mediados del 2005 con la firma por parte de nueve socios y el Gobierno. En ese mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores formuló el primer Plan Nacional de Apropiación, Armonización y Alineamiento (Plan AA&A) mediante el cual se establecieron una serie de compromisos para las distintas partes. Igualmente se crearon diferentes fondos canasta para apoyar diversas líneas vinculadas a la gobernabilidad tales como el Fondo Anti Corrupción o el Fondo Multidonantes de Apoyo a la Sociedad Civil.

Con el cambio de Gobierno en el 2007 la dinámica de la relación cambió radicalmente. Como lo señalan Schulz, N. y Pineda, C (Op. Cit:2) el Gobierno optó por “una apropiación gubernamental firme que arrojó dudas sobre su adecuación al espíritu deliberativo promovido por la administración anterior de Enrique Bolaños... también abandonó los espacios establecidos para el diálogo político y adoptó un discurso implacable contra el “intervencionismo” europeo basado en condicionalidades políticas”. Tal relación se deterioró aún más posterior a las elecciones municipales del 2008 donde las inquietudes y señalamientos alrededor de irregularidades y hasta un posible fraude electoral, llevó a la suspensión del apoyo presupuestario por parte de la mayoría de los socios involucrados, situación que se mantiene hasta ahora. La salida de varias cooperaciones, incluyendo algunas de larga tradición tales como la cooperación sueca, pero también la cooperación británica, así como la suspensión definitiva del apoyo presupuestario por parte de la cooperación alemana y finlandesa, al igual que la cooperación de EUA a través de la Cuenta reto del Milenio, aumentaron las tensiones con el gobierno, quien ha reaccionado en diferentes ocasiones con un lenguaje subido de tono y hasta anti diplomático.

Finalmente, la aparición de nuevos donantes en el escenario de la cooperación, ha sido el factor más relevante a partir del año 2007, dentro de los que destacan Venezuela, Taiwán e Irán, cuya presencia e influencia en el debate político nacional ha aumentado significativamente con el nuevo gobierno.

²³ En 2007, los organismos y países que integraban esta forma de colaboración eran el BM, la Unión Europea, el BID, Suecia, Noruega, Finlandia, Reino Unido, Alemania, Holanda y Suiza.

El apoyo de Venezuela ha sido particularmente controvertido, debido a que ha sido manejada como una categoría especial de cooperación que no ingresa al Presupuesto General de la República ni está supeditada a la aprobación y control por parte del Parlamento Nacional, a pesar de haber sido acordada en el marco del acuerdo político económico de La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Su uso discrecional para apoyar a diferentes organizaciones y empresas privadas afines al gobierno ha sido también una crítica importante a la misma.

Según los reportes oficiales del BCN dentro del marco del ALBA, la cooperación venezolana se puede desagregar en tres grandes rubros: la cooperación petrolera, la cooperación bilateral en la forma de donaciones y préstamos, y la cooperación en forma de inversión extranjera directa. Lo relevante de todas estas modalidades es que en su mayoría están destinadas a promover o bien inversiones privadas, administradas por funcionarios del partido y en las que son accionistas altos funcionarios del gobierno, o bien para apoyar programas focalizados de gobierno o donaciones en especie, que benefician fundamentalmente a grupos ligados también al partido y gobierno. Según los datos oficiales ésta ha venido creciendo sustantivamente para representar un 17.5%, 43% y 56.9% de la ayuda total en 2007, 2008 y primer semestre del 2009.

Tabla N. 8
Cooperación de Venezuela con Nicaragua (2007-2009)

	2007	2008	2009 (1er semestre)
Total (en millones USD)	184.9	457	283
Cooperación Petrolera	69.3	293	131.2
• Donaciones fondo ALBA	33.8	147	66.7
• Préstamos PDVSA/ALBANISA	35.5	146	64.5
Cooperación bilateral	69.1	33	0
• Donaciones sector público	19.3	2	0
• Donaciones sector privado	39.8	22	0
• Préstamos sector privado	10.0	9	0
Inversiones extranjeras directas	46.4	131	102.2
Alba solidaria (donaciones) *	-	-	50

*Esta fue orientada para reemplazar los recursos que dejó descubiertos el retiro de la Cuenta Reto del Milenio por parte de los EUA.

Fuente: Informes anuales del BCN sobre cooperación externa.

4.2. Cooperación externa a las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua

Un capítulo distinto merece el aporte de la cooperación al sector de las ONG internacionales, que constituyen a su vez las principales financiadoras directas de las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, particularmente las ONGD.

Según el informe del BCN sobre cooperación a partir de datos del MINREX (2007:25-26) durante 2000-2007 se estima que las ONG internacionales recibieron recursos externos por USD 1,594 millones, para un promedio anual de USD 200 millones. El comportamiento del flujo de cooperación a través de este canal ha sido progresivo, registrando un crecimiento promedio anual de 12% en el período, al pasar de USD 90 millones en el año 2000 a USD 267 en 2007. Según la misma fuente entre 2005 y 2007 este monto representó un promedio de 5% del producto interno bruto, lo cual concuerda con una política explícita de re direccionar más recursos de la cooperación oficial a la cooperación no gubernamental en vista de las diferencias con el gobierno central.²⁴

Dentro de los países que sobresalen en el esquema de canalizar un porcentaje importante de la ayuda bilateral al sector privado a través de organismos no gubernamentales (ONG), están Estados Unidos, España, Suiza y Alemania, que juntos reunían al 68% de las 151 organizaciones internacionales registradas por el MINREX durante 2007.

El mismo informe destaca que dentro de las áreas priorizadas por este tipo de cooperación se encuentran programas y proyectos de carácter social, especialmente en las áreas de educación y salud, así como la atención de la problemática del medio ambiente, mejoramiento de las prácticas productivas del sector rural y la promoción de los derechos y necesidades de las mujeres.

Tabla No. 9

Cooperación Internacional a ONG 2000-2007 (En millones de USD)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007/p
ONG internacionales	90.2	149.8	153.3	182.2	230.8	230.8	289.3	267.3
Alemania	4.1	3.7	3.9	3.8	3.7	4.1	2.2	3.4
Austria	3.4	4.5	2.9	5.4	5.7	5.6	11.8	7.3
Canadá	5.8	2.5	2.9	2.9	3.1	6.5	6.1	2.9
Dinamarca	1.3	1.8	2.6	1.3	1.7	2.7	11.	2.5
Estados Unidos	48.1	106.6	109	138.2	181.7	172.3	218.8	198.9
España	8.6	10.3	12.2	14	13.7	26.3	19.3	31.3
Francia	1.2	0.9	1.8	2	1.5	0.8	0.3	3.7
Gran Bretaña	0.8	0.6	0.6	0.8	1.2	0.8	7.5	2.9
Holanda	0.5	1.8	0.4	0.0	1.3	0.1	4.8	2.3

²⁴ Un ejemplo específico lo constituye el Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática integrado originalmente por 7 países y cuyos aportes para el período 2006-2008 totalizan 5.8 millones de dólares.

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007/p
Italia	9.4	8.7	10.6	4.6	4.9	3.9	4.8	2.7
Noruega	1.1	0.9	1.2	1.5	3.2	0.8	5	1
Suiza	2.0	3.2	3.0	3.1	3.7	3.5	4.2	3.5
Otros	3.9	4.3	2.2	4.6	5.4	3.4	3.4	4.9

p/ preliminar

Fuente: BCN, Informe de Cooperación Oficial 2007.

Como ya se ha destacado, las ONG internacionales dirigen mayoritariamente su apoyo a actores no gubernamentales de la sociedad civil. Por otra parte, si bien la mayoría de los fondos multilaterales y bilaterales se dirigen al gobierno, de los fondos dirigidos a la sociedad civil, una gran mayoría (72% según el estudio de CINCO, Op. Cit., 2005) se dirige a las ONGD. Un estudio promovido por el BID y ASDI en 2006 que consideró a un conjunto de 546 OSC organizaciones identificó que los apoyos de origen internacional constituían la fuente mayoritaria de ingreso de fondos para las mismas y que por lo menos el 75% de las organizaciones encuestadas mencionó recibir apoyos de una o más fuente de origen internacional. También las agencias de cooperación fueron una importante fuente de apoyo para las redes y coordinaciones: de las 15 redes identificadas por lo menos 11 recibían apoyos de agencias de cooperación internacional, ratificando así que la cooperación externa contribuye a la posición dominante de las ONGD dentro de la sociedad civil en Nicaragua.

En definitiva, la cooperación internacional ha tenido a lo largo de las dos últimas décadas un papel fundamental, no solo en promover la existencia de las organizaciones no gubernamentales (principalmente ONGD), sino en garantizar su funcionamiento. En este sentido, tal y como lo menciona Lemahieu, M. (Op. Cit.35-36) “han significado un aporte esencial como aliadas de la sociedad civil, ya que en un país como Nicaragua no hay recursos para fortalecer procesos de organización desde abajo...entonces muchas ONG han jugado un papel de acompañamiento de grupos sociales que carecen recursos propios. Sin el aporte de las ONG se hubiera podido realizar mucho menos.”.

La cooperación no solo ha aportado recursos financieros, sino que también “ha contribuido a posicionar diferentes temas en la agenda del debate público, pues ‘se hacen cargo de un serio de temas de cuales nadie se hace cargo’ (Montenegro, S. Citada por Lemahieu), así como abogar activamente por la participación de representaciones en el seno de distintos espacios de diálogo con el gobierno...eso lleva a una pluralidad del discurso de la sociedad civil, y contribuye a un enriquecimiento del debate y a la representación de mayores sectores de la sociedad civil.”

La contracara de esta decisiva influencia se relaciona también con los puntos críticos de reflexión en el seno de la sociedad civil: la oenegización, y despolitización de la misma, en detrimento de la representatividad y legitimidad de otros actores sociales, la dependencia económica e ideológica de las OSC a la cooperación internacional en detrimento de su autonomía, el carácter proyectista de sus intervenciones, orientados en buena parte por la oferta de la propia cooperación y no tanto por la demanda local, lo cual actúa en detrimento de una visión integral que apunte a la consolidación de sujetos de derecho y ciudadanos empoderados.

Sobre el tema de la autonomía vale insistir en como la dependencia económica puede desembocar en una “subordinación en cadena” (Montenegro, S. Op. Cit) que pone en entredicho la vinculación de la agenda de las ONG locales con los donantes, siendo que éstas deben rendir cuentas a sus donantes, las ONG internacionales, que a su vez, dependen cada vez más de fondos de sus gobiernos. Esta situación, sumada a la necesidad de mostrar resultados en el corto plazo, genera la dependencia en cadena y perjudica la autonomía de la sociedad civil nicaragüense.

4.3. Otras valoraciones críticas sobre el papel de la cooperación oficial

Como ya se ha mencionado el peso de la cooperación en Nicaragua es un aspecto ampliamente reconocido, sin embargo un análisis crítico de sus alcances, limitaciones y aprendizajes, más allá de las severas críticas que promovieron la Declaración de París, es todavía un proceso en marcha y, asumido en forma muy diferenciada por parte de los actores que la integran.

Algunos aspectos relacionados con su papel (sobre todo de la cooperación multilateral) en el diseño e implementación de las reformas estructurales de la década de los 90's y las repercusiones que éstas tuvieron para el país, han sido reseñados en diversos estudios, destacándose (Pineda, C. y Prado, S. Op. Cit): la promoción de un programa estándar que no tuvo en cuenta ni las condiciones de postguerra, como las nuevas realidades sociales económicas creadas por la revolución, pero sobre todo su incapacidad para vincular estabilización con la reactivación de la producción; su alta condicionalidad, que cerró las posibilidades de buscar una adaptación a las realidades del país; la baja capacidad para organizar un consenso, limitando la participación a coaliciones minoritarias y cada vez más rentistas; el débil impacto de la mismas, así como la tardanza para reaccionar ante los actos de corrupción con los cuales los grupos de poder económico se beneficiaron, amparándose en la opacidad y rapidez de las reformas.

Ahora, si bien, todas estas consecuencias no pueden ser achacadas exclusivamente al papel de la cooperación, una conclusión bastante crítica plantea que al quedar ésta determinada por el contenido e impacto de las reformas, “el país no tuvo la capacidad de utilizarla para invertir la tendencia descrita. De modo que la cooperación internacional quedó así circunscrita a un mecanismo objetivo de acompañamiento del costo económico y social de las reformas y, por tanto, se esterilizó para el desarrollo del país”. (Ibidem)

Un análisis reciente sobre los programas de gobernabilidad impulsados por la cooperación internacional en las últimas décadas (Saldomando, A., 2009) señala que a partir de 1997 y en la medida en que el proceso político no mejoraba, la agenda institucionalista se hizo más evidente en la cooperación, destacándose temas como la transparencia, la relación gobierno sociedad, los procesos participativos y el papel de la sociedad civil. Sin embargo, también se plantea críticamente que el inicio de dicha agenda fue tardía y fragmentada y que no se dio la importancia ni la elaboración debida a aspectos tales como la calidad de los procesos de toma de decisión, la necesidad de construir instituciones con actores reales y no virtuales, así como la necesidad de generar procesos endógenos acumulativos y verificables, con contrapesos de control democrático y anclaje social que permitiera disminuir la volatilidad y el retroceso al que se vio sometida la institucionalidad durante todo el período.

4.4.El aporte de las agencias de co-financiamiento holandesas y su ubicación en el contexto

Si bien resulta complejo posicionar el aporte de las agencias holandesas al fortalecimiento de la sociedad civil en un contexto tan amplio como el hasta ahora descrito, intentaremos hacerlo también a partir de los estudios de caso sobre el apoyo específico a OSC nacionales por parte de éstas.²⁵

Un primer hallazgo tiene que ver con los resultados de las OSC contrapartes apoyadas por las agencias holandesas. En el contexto de las características y necesidades de la sociedad nicaragüense, dichos resultados son muy relevantes en el campo de los derechos humanos, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, la incidencia en la gestión ambiental y el fortalecimiento de los pequeños y medianos productores, haciendo oportuna por tanto, la selección de dichas organizaciones por parte de la cooperación holandesa.

En este sentido, ya que en su gran mayoría siguen siendo las mismas organizaciones identificadas en el estudio del 2001 y que ésta han mostrado una profesionalización y diversificación de su quehacer en la presente década, siguen siendo válidas las valoraciones hechas en esa época acerca de su relevancia en dinámica social nacional y su fuerte articulación con los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. Así pues continúan teniendo “una importante presencia nacional y un reconocido impacto sobre los territorios. Su perfil nacional es reconocido y...comparadas con contrapartes de otras agencias, podría decirse que representan un sector de organizaciones sociales con un perfil crítico dentro de la sociedad civil nicaragüense.” (Morales, Op. Cit.)

Por otra parte, el apoyo de la agencias holandesas ha sido relevante para consolidar a estas organizaciones y sus capacidades internas de planificación estratégica, monitoreo y evaluación, así como la búsqueda de alternativas para su auto sostenibilidad a través de un apoyo programático e institucional y no tanto por proyectos.

Algunas de estas organizaciones han sido apoyadas desde sus inicios y están llegando al fin de un ciclo organizativo. En principio la misión estaría cumplida y es el momento de planificar la salida. Sin embargo, frente a los nuevos desafíos del contexto, valdría la pena replantearse la salida y aún en dicho caso, la mejor forma de acompañar el proceso. De hecho, es necesario estar consciente que el retiro de la cooperación haría colapsar a algunas de las organizaciones. También vale señalar que las estrategias y formas de retiro de algunas de las agencias no han sido lo suficientemente claras y productivas para las contrapartes (caso de ICCO frente al CEPAD, IDSIM, CIEETS).

²⁵ Se refiere a que en el marco del estudio global sobre fortalecimiento de la sociedad civil, se “revisitaron” 13 OSC apoyadas por la cooperación holandesa que habían sido analizadas en el estudio del 2001 para conocer su evolución en esta década, así como la evolución de la relación entre agencias y las propias organizaciones. Dentro de éstas destacan el CENIDH, CIPRES, Centro Humboldt, Sí Mujer, Nitlapan, Puntos de Encuentro y UNAG entre otras.

El tema de la sostenibilidad financiera en un contexto tan adverso para las OSC descrito hasta aquí, plantea otros desafíos relevantes para las agencias. La sostenibilidad parece depender de la organización y sector donde ésta se mueve. Algunas podrían brindar servicios de consultoría entre otros, pero para organizaciones orientadas a la promoción de derechos humanos, o servicios orientados a sectores de alta vulnerabilidad, resulta prácticamente imposible. En este sentido, tal y como lo señala Arturo Grisby (Entrevista, 24.09.09) el rol de la cooperación proveniente de ONG internacionales es el de fomentar la experimentación e innovación, tanto en el plano de las operaciones de desarrollo como en el del fortalecimiento cívico. Ahí reside su especificidad y su aporte estratégico.

También la recuperación de un mayor diálogo político entre agencias y organizaciones se vuelve imperativa en un momento en el cual las OSC se ven sometidas a una presión muy fuerte por parte del gobierno y otros actores que acompañan la consolidación de un sistema político cerrado y excluyente. En este sentido, se trataría de “volver por los fueros del trabajo estratégico y las prioridades políticas nacionales, puesto que no es posible invertir en la lucha contra la pobreza o en proyectos de desarrollo, sin invertir en la conquista de la democracia.” (Montenegro, S. 2001), sin perder de vista sin embargo, parte que la construcción de ciudadanía no se resuelve en el ámbito de las formalidades jurídicas y políticas sino que requiere de condiciones y oportunidades materiales para su consolidación y que es necesario asumir el fracaso, conocer los errores, las responsabilidades y los retos compartidos para de esta manera abrirse al futuro.

En este sentido, el acompañamiento de organizaciones o estrategias dentro de las organizaciones, que a su vez acompañen el fortalecimiento de organizaciones autónomas de base e iniciativas desde abajo, se vuelve también un paso importante para consolidar una sociedad civil enraizada en los actores propios de un desarrollo endógeno.

5. Resumen y conclusiones

- Punto de partida es reconocer que la sociedad civil no es una realidad homogénea. La misma integra una diversidad de actores con orígenes, dinámicas e intereses fragmentados y en ocasiones contrapuestos. En el caso nicaragüense, los sujetos predominantes durante el período han sido las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), diversas organizaciones de mujeres vinculadas a un movimiento social más amplio, así como organizaciones ligadas a temas económicos y productivos. Más recientemente nuevos actores aparecen en escena, promovidos desde los intereses de los grupos en el poder.
- Respecto a la década anterior, la década del 2000 (hasta 2007) fue un período donde se hizo un esfuerzo por ampliar la autonomía de las organizaciones civiles de la dinámica de los partidos políticos y capitalizar los espacios y mecanismos de participación ciudadana institucionalizados por el Estado para incidir en la agenda pública estatal, con un particular énfasis hacia los niveles locales. Es un período donde también se intenta ampliar el concepto y ejercicio de una ciudadanía activa y se radicalizan las demandas por una mayor democracia.

- Tales esfuerzos se producen en un contexto muy adverso caracterizado por los efectos desarticuladores y desmovilizadores de los programas de reforma económica y social neoliberal y una profundización del pacto político entre los partidos más relevantes, quienes cooptan a muchos de los líderes de movimientos sociales y miembros de organizaciones sociales. La alta dependencia de los recursos de la cooperación internacional también ha inhibido parte de su autonomía.
- Cuatro elementos parecen claves para entender la evolución de la sociedad civil en Nicaragua: i) las características de la cultura política y dinámica institucional del país, atascada a pesar de los sucesivos intentos de cambio, en una matriz caudillista, autoritaria, clientelista y de baja rendición de cuentas; ii) un deterioro progresivo de las condiciones de vida de la mayoría de la población, quien con poca y mala educación, mínimos ingresos y precarios servicios básicos, no dispone de las capacidades ni oportunidades para ejercer una ciudadanía activa, a través de la cual florezcan expresiones autónomas y sostenibles de civismo; iii) un papel preponderante de la cooperación internacional como agente - cada vez menos externo- de influencia sobre la composición, agenda y mecanismos de relacionamiento de la propia sociedad civil, y iv) las interrelaciones entre los distintos actores de la sociedad civil: movimientos sociales, ONG, con el Estado, los partidos políticos y la cooperación, dentro de lo cual destaca la subordinación o confrontación de los movimientos y organizaciones sociales a la lógica de los partidos políticos.
- Desde el cambio de gobierno en 2007, el papel de la sociedad civil en el diálogo político se ha deteriorado aún más, dejando a las organizaciones de la sociedad civil con una capacidad limitada y pocas posibilidades de ejercer una función de incidencia o seguimiento sobre los procesos políticos y socio económicos.
- La cooperación internacional tiene el reto de intentar una lectura más crítica de la situación institucional del país, así como asumir las corresponsabilidades pertinentes, apoyando el fortalecimiento de condiciones y actores para la transformación política y social, al tiempo que invierte en hacer más eficiente y eficaz la ayuda directa para el desarrollo.

Anexo I

BIBLIOGRAFIA

Asamblea Nacional de Nicaragua. Labor legislativa. Índice cronológico. Personerías Jurídicas. [en línea]
~~www.asambleanacional.gob.ni~~<http://www.asambleanacional.gob.ni/>

Banco Central de Nicaragua. Informes anuales de cooperación 2007, 2008 y 2009. [en línea]
~~www.bcn.gob.ni [consulta noviembre 2009]~~
<http://www.bcn.gob.ni/>
<http://www.bcn.gob.ni/BancoInternamericanoDesarrolloyAutoridadSuecaParaElDesarrollo>
(2006). Mapeo y Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Nicaragua. Informe final. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).

Biekart, Kees; Morales Gamboa, Abelardo (2001) "The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua" Synthesis Report. Steering Committee for the evaluation of the Dutch Co-financing Programme, June.

Borchgrevink, Axel (2006). A study of civil society in Nicaragua. A Report Commissioned by NORAD. Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.

CEAP (2009). El papel de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano en la gestión pública en Nicaragua (2007-2008). Informe de Investigación (Versión preliminar), 1 de Abril del 2009. Managua, Nicaragua.

Centro de Investigación de la Comunicación CINCO (2005). Montenegro, S., Saldomando A. y Cuadra, E. La gobernabilidad al servicio de las reformas, Managua, Nicaragua.

Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (2008). Buenas Prácticas sobre Trabajo Autónomo en Centroamérica. Nota 2. La Experiencia del SEICAP, septiembre 2008. En:
www.sindlab.es/DocumentosMateriales/SindlabCSAExperienciasN2.doc

Cuadra Elvira y Jiménez, Juanita (2009). El movimiento de mujeres y la lucha por sus derechos en Nicaragua. Estudio de caso. Movimientos Sociales y Ciudadanía en Centroamérica. Hivos e Institute of Social Studies (ISS).

Cunill, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Evans, Trevor (1995). La Transformación Neoliberal del Sector Público. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES". Managua, Nicaragua.

Grisby, William (2005). 26 años después, ¿dónde está el movimiento popular? En: Revista Envío, Número 280, julio de 2005, Managua, Nicaragua.

Gosparini, Paola et al (2006). Informe de País Nicaragua. Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994-2004. Universidad de Birmingham. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/5/36562964.pdf>

Lemahieu, Marjolijn (2007). El papel de las ONG en la sociedad civil nicaragüense. Estudio de caso La Reyna. Masterscriptie Latijns Amerika Studies. Cedla Masters Programma.

Ministerio del Trabajo, Nicaragua. Informes anuales 2002-2009. [~~en línea~~] www.mitrab.gob.ni [~~consulta noviembre 2009~~]

Miranda Miranda, Nelly; Irene Agudelo Builes; Dora María Téllez y Jessica Martínez Cruz (2002). Mitos y Paradojas sobre la Sociedad Civil. Managua, Centro de Derechos Constitucionales. Managua, Nicaragua.

Montenegro, Sofía (2001). Dilemas políticos de la sociedad civil. En: Confidencial, Semanario de Información y Análisis. Año 6, No. 261, del 7 al 13 de octubre. Managua, Nicaragua.

Morales, Gamboa Abelardo (2001). Análisis de la sociedad civil y su contexto en Nicaragua (1990-1999). San José, Costa Rica .

Observatorio Nacional de la Democracia y Gobernabilidad (2008). Nicaragua: La democracia a la deriva, 2007. Primer informe sobre la Democracia y Gobernabilidad, Managua, Nicaragua.

Pineda, Claudia y Prado, Silvio. (2009). Gobernanza democrática en Nicaragua entre 1990 y 2008. Capítulo II del estudio Gobernanza, democratización y reducción de la pobreza. El caso de Nicaragua y la Cooperación Alemana al Desarrollo. Managua, Nicaragua. (inedito).

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Versión oficial. Gobierno de Nicaragua.

Quirós, Ana (2006). La sociedad civil organizada en Nicaragua, composición y experiencia en la reducción de la pobreza. KEPA's working papers No. 9.

Revista Enlace. Número especial sobre CAPS, Año 18, 2009. Centro de Intercambio Cultural y Técnico, Managua, Nicaragua.

Saldomando, Angel (2009). Análisis de programas en gobernabilidad de la cooperación internacional en Nicaragua (1990-2008). Capítulo III del estudio Gobernanza, democratización y reducción de la pobreza. El caso de Nicaragua y la Cooperación Alemana al Desarrollo. Managua, Nicaragua (inedito).

Schulz, Nils-Sjard y Pineda, Claudia (2008). El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), documento de trabajo No. 48.

Silva, Ada E. (2006). Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana. CONPES y USAID. Informe final de consultoría. Managua, Nicaragua.

Vélez, José (2009). Nicaragua rumbo al 2015: Análisis de indicadores sociales y programas sociales del gobierno de Nicaragua. Regiones exitosas y territorios en abandono, Managua, Nicaragua.

Wallace, Guadalupe et al (2001). Asociatividad y Participación Ciudadana en la formulación y seguimiento de Políticas Públicas en Nicaragua. Estudio para el Informe de Desarrollo Humano, PNUD. Documento Final. Managua, Nicaragua.

Anexo II

PERSONAS ENTREVISTADAS

4. Alvaro Fiallos. Presidente UNAG 12.08.09
5. Damaris Albuquerque. Directora Ejecutiva de CEPAD. Entrevista 24.09.09
6. Evenor Jérez. Sub director ejecutivo y Director de programas y Proyectos del CEPAD. Entrevista 24.09.09
7. Arturo Grisby. Director de NITLAPAN-UCA. Entrevista 24.09.09
8. Jairo Arce. Director Ejecutivo de CIEETS. Entrevista 7.08.09
9. Reverendo Jorge Frederick. Director Ejecutivo IDSIM 2009. Entrevista 10.08.09
10. Gloria Cardenal. Directora Ejecutiva de CIPRES. Entrevista 14.08.09