

**Modelos de Participación Ciudadana  
y Presupuestos Municipales**

**Entre los  
CDM  
y los  
CPC**

**Silvio Prado Ortiz**





Modelos de Participación Ciudadana  
y Presupuestos Municipales

Entre los  
**CDM**  
y los  
**CPC**

Silvio Prado Ortiz



© Centro de Estudios  
y Análisis Político (CEAP)

INVESTIGADOR PRINCIPAL:  
*Silvio Prado Ortiz*

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN:  
*Raquel Mejía Gutiérrez*

PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN:  
*Lorenzo Romeo*

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:  
*Antonio Canalías*

Primera Impresión  
EDISA, 1000 ejemplares  
Managua, Nicaragua,  
marzo 2008



*El Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP) es un centro de investigación adscrito a la Asociación de Desarrollo Municipal (ADM) con sede en Managua, dedicado a estudiar el desempeño del régimen político y de las políticas públicas y compartir esos conocimientos con los movimientos sociales y políticos mediante mecanismos democráticos e incluyentes que permitan elevar la calidad de la relación gobierno-ciudadanía.*

*Este documento está orientado a fomentar el intercambio de conocimientos sobre el funcionamiento del régimen político -específicamente en lo relacionado a los procedimientos para la formulación de los presupuestos municipales-, y estimular la participación de la ciudadanía en su perfeccionamiento. En consecuencia, se autoriza su reproducción parcial, siempre y cuando se cite la fuente y se nos envíe copia de la publicación.*

# Indice

<i>Presentación</i>	5
<b>Parte I. Nuestro punto de partida</b>	<b>7</b>
Para Empezar	7
Antecedentes	10
Breve reseña del renacimiento del municipio y del surgimiento de los CDM	11
Los CPC como modelo alternativo de participación ciudadana y sus antecedentes	14
El advenimiento de los CPC	17
Que ocurría en los municipios seleccionados ante de octubre del 2007	20
<b>Parte II. El Estudio</b>	<b>23</b>
Relación entre ambos modelos participativos	23
Relaciones complementarias	24
Relaciones de conflicto	26
Relaciones de sustitución	30
Ningún tipo de relación	31
Carácter democrático de los modelos	32
¿Quiénes participan?	32
Grado de autonomía de la demandas presentadas	36
El pluralismo como valor democrático	37
Efectividad de los modelos	39
Lígeras ventajas a favor de los CDM/CPC	40
Ninguno de los modelos asegura la efectividad	41
Cumplimiento de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (376)	44
Niveles de participación ciudadana	45
Conclusiones	48
Bibliografía	53
<b>Parte III. Anexos</b>	<b>55</b>
Municipios seleccionados para el estudio	55
Personas entrevistadas	56
Equipo de trabajo de campo	63





## *Presentación*

El estudio que tiene en sus manos sobre “Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales” pretende ser la carta de presentación del Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), una organización de la sociedad civil que quiere contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales y políticos, y facilitar espacios de diálogo para elevar la calidad de su participación en la construcción de instituciones democráticas y de políticas públicas incluyentes.

Para esta investigación hemos contado con el invaluable apoyo de la Fundación Heinrich Böll del Partido de Los Verdes de la República Federal de Alemania. De manera muy especial agradecemos a la Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe por haber depositado su confianza en nosotros en estas horas tempranas, por haber apostado a lo que el CEAP quiere representar.

Agradecemos en especial a quienes han trabajado como personal de apoyo en el levantamiento de la información de campo y a quienes nos han brindado sus comentarios y recomendaciones,

Entre las personas que no pueden faltar en este reconocimiento está Raquel Mejía Gutiérrez, que ha desempeñado a cabalidad el desafiante trabajo de asistente de investigación. Sin su aporte este trabajo se hubiera quedado tan sólo en buenos propósitos.

También agradezco a Lorenzo Romeo que tuvo a su cargo el procesamiento de la información mediante un programa informático con el que todavía nos estamos peleando.

Y por último a mis colegas de trabajo, a Claudia Pineda y Roberto Stuart, por haberme liberado el tiempo necesario para terminar este informe, y por sus severas observaciones que hacen de esta publicación una obra más colectiva que personal.







## Parte 1:

# Nuestro punto de partida

### Para empezar...

Nicaragua cuenta con 153 municipios ubicados en 14 departamentos y 2 regiones autónomas. La importancia del municipio radica en que es la unidad política y administrativa más cercana a la población, y por definición de la Constitución de la República “gozan de autonomía de política, administrativa y financiera” (Art. 177). Esto quiere decir que los municipios tienen capacidad para elegir sus propias autoridades (autogobernarse), para organizarse con el objetivo de cumplir las funciones que las leyes les dictan, y para construir sus propias estrategias de desarrollo en pro de los ciudadanos que habitan en sus territorios.

Estas tres características (autogobierno, autoorganización y planes de desarrollo propios) tienen un peso importante en las relaciones con los demás niveles de gobierno, y en especial con el gobierno central, y se encuentran recogidas en la Ley de Municipios y sus reformas. Además, estas relaciones han ido siendo forjadas por un conjunto de leyes que tratan de que las mismas sean armoniosas y lo menos conflictivas posibles, considerando que lo normal es que haya conflictos por el ejercicio del poder entre dos niveles de gobierno dentro un mismo país, y en particular por la redistribución de la riqueza nacional.

Asimismo estas características hacen que la relación de la ciudadanía con sus autoridades sea más cercana y directa, que las autoridades rindan cuenta con más frecuencia ante quienes los han electo, y que los planes de desarrollo respondan mejor a los problemas de los habitantes del territorio. En síntesis, la autonomía municipal pretende que haya un gobierno más cercano a la ciudadanía, más responsable por sus actos, y más eficiente y efectivo en la realización de proyectos y obras que costarían más si las realizara el gobierno central. En Nicaragua existe abundante información que prueba esta afirmación<sup>1</sup>.

En el marco de la construcción del municipio como espacio de fortalecimiento democrático y de desarrollo centrado en las demandas ciudadanas, se adoptó la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (No. 376), que pretendía poner al alcance de ciudadanos y ciudadanas

<sup>1</sup> En los últimos 20 años se han hecho innumerables estudios y evaluaciones que sirvieron de base, entre otras reformas, para la reorientación del FISE y la aprobación de transferencias presupuestarias hacia los municipios en la Ley 466.

las decisiones sobre cómo se invierten los recursos financieros de los municipios. En su capítulo III, esta Ley establece el “Procedimiento para la elaboración, aprobación y modificación del presupuesto municipal”. Según el mismo, a más tardar entre octubre y diciembre debe desarrollarse el proceso consultivo de los presupuestos municipales en todo el país, dentro del cual caben las consultas con la población (Artos., del 25 al 30). Para este proceso de consultas las autoridades municipales pueden hacer uso de todos los tipos de instancias o espacios de interlocución con la ciudadanía de cada municipio. Sin embargo, hay dos instancias o espacios que las autoridades no pueden dejar de convocar: el Comité de Desarrollo Municipal y el cabildo ordinario.

Según estudios realizados, el desarrollo de estas consultas ha sido sumamente irregular desde la aprobación de la Ley. El “Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM” publicado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local en marzo del 2006, señala que tan sólo en el 34 por ciento de los municipios del país, los CDM tienen formada una comisión especial presupuestaria. Sin obviar que la institucionalización de estas consultas es de largo plazo, parece evidente que ha habido un pobre cumplimiento de la Ley 376 en lo que al papel de los CDM se refiere.

A estos déficits de los CDM se sumó la campaña del gobierno central en el primer semestre del 2007 para organizar en todo el país, a todos los niveles territoriales, los Consejos de Poder Ciudadano (CPC). Si bien aún no se cuenta con suficiente evidencia empírica para afirmar si estos nuevos mecanismos se oponen totalmente a los CDM y a los cabildos, las primeras noticias dadas a conocer por los medios de difusión revelan que en la práctica los CPC formados en las comarcas, barrios y municipios, han entrado en competencia con las organizaciones comunitarias que ya existían antes del 2007.

Por todo ello, el proceso de formulación de los presupuestos municipales para el 2008 representaba una oportunidad valiosa para examinar en la práctica el comportamiento de dos propuestas participativas más allá del discurso, de las sospechas y de la dialéctica política. De allí nuestro interés de hacer un estudio que explorara los dilemas y retos de la participación ciudadana en los actuales momentos, sobre un tema clave para la democracia y el desarrollo local como son los presupuestos municipales, una de las decisiones más importantes para cada municipio.

El estudio se propuso como objetivo analizar el comportamiento de los modelos de participación ciudadana en el proceso de consultas de los presupuestos municipales del

2008. En particular, interesaba profundizar en los siguientes aspectos:

- Caracterizar qué estaba ocurriendo en la práctica por la coexistencia de dos modelos participativos.
- Determinar qué modelo era más incluyente en la identificación y la incorporación de las demandas de pluralidad social en los presupuestos.
- Determinar cuál contemplaba mecanismos más efectivos para la incorporación de las propuestas de la ciudadanía en los presupuestos.
- Valorar el grado de cumplimiento de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal por parte de las autoridades, y
- Analizar el impacto de la implantación de un nuevo modelo en los niveles de participación y en las actitudes de la población.

Este estudio se realizó en treinta y un (31) municipios<sup>2</sup> del Pacífico, Centro y Norte del país. Inconvenientes de última hora y la emergencia post huracán Félix, impidieron la intención inicial de incorporar a la muestra a municipios de la Costa Caribe, de donde con toda seguridad habríamos extraído experiencias que enriquecerían los resultados obtenidos.

Para la selección de los municipios se siguieron los siguientes criterios:

- Partido político que gobierna: 19 gobernados por el FSLN, 13 por el PLC, 1 por APRE.
- Presencia de ONG que promueven la participación ciudadana, de ser posible afiliadas a la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.
- Accesibilidad
- Balance urbano (14 municipios) y rural (17 municipios).

La metodología aplicada de tipo cualitativa combinó las entrevistas a informantes calificados con la observación de eventos de consultas con la población y de sesiones de cabildos abiertos. En cada municipio se entrevistó a una autoridad (alcalde o concejal), a funcionarios de las alcaldías directamente relacionados con las consultas, a dos dirigentes comunitarios y a un miembro de una ONG que trabajara en la promoción de la participación ciudadana<sup>3</sup>. Salvo aquellos municipios donde no se celebraron consultas o cabildos, se observó al menos una actividad de consultas conforme a una guía de observación. Los resultados de las entrevistas y de las observaciones fueron procesados con el software Nvivo70, especial para el tratamiento de datos cualitativos.

<sup>2</sup> Lista completa de los municipios seleccionados se encuentra en los anexos.

<sup>3</sup> En los anexos podrán encontrar los nombres, los cargos y la organización a la que pertenecen las personas entrevistadas.



## *Antecedentes*

Estaba previsto que los principales objetos de comparación en este estudio fueran los Comités de Desarrollo Municipales (CDM) versus los Consejos de Poder Ciudadano (CPC), o mejor dicho los gabinetes municipales de los CPC, porque se suponía que llevarían el mayor peso en las deliberaciones acerca de los presupuestos municipales.

Sin embargo, como se verá adelante, la mayoría de los fenómenos observables ha ocurrido en el nivel comunitario. No obstante introduciremos a continuación dos breves reseñas acerca del origen de ambos modelos que tienen en el nivel municipal su arraigo más importante.

### **Hitos del renacimiento del municipio y de los espacios participativos**

<b>1987:</b> Restauración de la autonomía municipal suprimida por la dictadura somocista en 1937	<b>2003:</b> Ley 466 de Transferencias Presupuestaria hacia los Municipios de Nicaragua, que fijó en 10 por ciento la porción del presupuesto general de la república a transferir a los municipios. Según estimaciones del economista Adolfo Acevedo, medidas por habitante, las transferencias pasaron de US\$ 1.2 per cápita en el 2000 a US\$ 4.5 per cápita en el 2004
<b>1987:</b> Aprobación de la Ley de Municipios o Ley 40	
<b>1990:</b> Primeras elecciones para autoridades municipales	
<b>1997:</b> Reforma de la Ley 40 mediante la Ley 261. Aparición de la figura de los Comités de Desarrollo Municipal (CDM)	<b>2003:</b> Ley 475 de Participación Ciudadana. Normación y reconocimiento de los CDM como instancia máxima de diálogo gobierno-sociedad civil en los municipios
<b>2001:</b> Ley 376 de Régimen Presupuestario Municipal	

### **Los CDM dentro del Sistema Nacional de Participación Ciudadana.**

El Sistema Nacional de Participación Ciudadana tiene sus orígenes en el ámbito municipal. Este Sistema fue instaurado bajo el Gobierno Bolaños al amparo de la Ley de Participación Ciudadana y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo<sup>4</sup>.

La participación ciudadana en el ámbito municipal es la más normada de los distintos niveles administrativos del país, y entre las actividades más normadas del municipio está la elaboración del presupuesto municipal regida por la Ley 376 o de Régimen Presupuestario Municipal, complementada con la Ley de Participación Ciudadana y por la Ley 466 de Transferencias Presupuestarias.

### *Breve reseña del renacimiento del municipio y del surgimiento de los CDM*

Hagamos un recorrido, grosso modo, de la evolución del municipio y de los ejercicios de participación ciudadana. La primera fase del municipio está caracterizada por su instauración dentro del Estado y su adaptación a los valores de la sociedad. Es el período que va de 1990 a 1996, cuando la elección de los alcaldes era indirecta y el peso de los Concejos Municipales era mayor que el de los alcaldes. Este período estuvo marcado por una alta inestabilidad en los gobiernos municipales reflejada en que tan sólo en los primeros seis meses de los nuevos gobiernos locales, “sesenta Concejos Municipales reportaron al Poder Ejecutivo su decisión de cambiar al alcalde”. (Bravo, A, y Miranda, N. 1998: 228). El mismo texto ilustra el caso de Tipitapa, que en seis años tuvo cinco alcaldes diferentes. Es decir que pasó por el cargo todo el concejo municipal.

Los mecanismos de participación ciudadana por excelencia eran las sesiones públicas del Concejo Municipal, las audiencias de los alcaldes y los cabildos abiertos. En este momento aparecieron los CDM como mecanismos consultivos impulsados desde el Ministerio de Bienestar Social.

<sup>4</sup> Por Sistema Nacional de Participación Ciudadana, entenderemos el conjunto de espacios de diálogo y concertación Estado-sociedad reconocidos por la Ley de Participación Ciudadana en los niveles nacional, departamental/regional y municipal, y articulados con los ámbitos de la administración que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas públicas: el político-administrativo, el técnico-ejecutivo, el de concertación y participación y el de coordinación con la cooperación internacional.

La segunda fase se inició con las reformas constitucionales de 1995, la elección directa de los alcaldes y vice alcaldes y las primeras elecciones municipales separadas de las presidenciales. Esta es la etapa de maduración de lecciones exitosas de participación ciudadana en algunos municipios del país<sup>5</sup>. Los CDM empezaron a ser absorbidos por la institucionalidad municipal bajo los más variados formatos.

En el 2001 se operó un cambio importante para los municipios y para los ejercicios de participación ciudadana. La aprobación de la Ley de Régimen Presupuestarios Municipal introdujo transformaciones cardinales al pasar de la participación en actos coyunturales informativos a procesos de intervención en la toma de decisiones. De la Ley de Municipios que consideraba a los cabildos abiertos y las sesiones públicas del Concejo Municipal como momentos pico de la participación ciudadana, se pasó a un enfoque permanente y cíclico de la misma. Meses más tarde esto se encadenó a la Ley 446 de Transferencias Presupuestarias a los Municipios.

La Ley 446, impulsada desde años atrás por las asociaciones de municipios y por la sociedad civil, significó un aumento importante en los ingresos que los municipios recibían del gobierno central. Ello implicó que los gobiernos municipales contaran con más recursos para realizar obras en los barrios y en las comunidades de manera consultiva con sus poblaciones respectivas<sup>6</sup>. Es más, la Ley 446 introdujo la obligatoriedad de las consultas como condición para recibir los fondos desde el gobierno central (Artículo 17, inciso f).

Como ya fue reseñado en estudios anteriores (ver Aragón y Prado, 2006): *“Ambas leyes introdujeron una nueva dinámica a la participación ciudadana municipal, que se desglosa en los siguientes puntos:*

- La visión cíclica de la elaboración de los presupuestos municipales y por ende de la participación ciudadana.

---

<sup>5</sup> Ver Córdova, R. y Ortega M (1996). *Gobierno local y participación ciudadana. Nicaragua. FLACSO, San Salvador.*

<sup>6</sup> Según estudios sobre el tema, las transferencias de la Ley 466 pasaron a representar del 15.3% en el 2004, al 28.9% en el 2006, de los ingresos municipales. En este mismo período, estas transferencias crecieron a un promedio del 60% debido al incremento de las recaudaciones del Gobierno Central y por el aumento paulatino del porcentaje de las transferencias estipulado en la Ley 466. Ver “Estudio sobre las finanzas municipales y el impacto de las transferencias municipales y el FONIM, 2005-2006”. Embajada de Finlandia-DFID, 2007.

- La obligatoriedad de llevar las consultas ciudadanas a las distintas demarcaciones territoriales dentro de un municipio.
- La fijación de fechas y plazos obligatorios para realizar las consultas.
- El involucramiento de las autoridades municipales en las deliberaciones con los pobladores sobre las propuestas de inversiones en barrios y comunidades rurales.
- Acceso de la ciudadanía a la posibilidad de influir en las decisiones sobre las inversiones públicas.
- Sometimiento de las autoridades a la fiscalización social.

Años más tarde, en el 2003, la Ley 475 de Participación Ciudadana reforzó la figura de los Comités de Desarrollo Municipal (CDM) que hasta entonces estaban relegados al numeral 7 del artículo 28 de la Ley de Municipios. Asimismo, esta Ley potenció el papel de las asociaciones de pobladores y de las organizaciones sectoriales como organizaciones comunitarias que también habían sido introducidas por la Ley de Municipios, pero presentaban una alta heterogeneidad de un municipio a otro.

La ampliación del reconocimiento de los CDM contribuyó a su institucionalización como espacio mixto consultivo para la gestión conjunta (gobierno-ciudadanos) del desarrollo del territorio. Sin embargo ello no aseguró la efectividad de su desempeño en la elaboración de los presupuestos municipales, como lo reflejó el “Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM” realizado por la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local a finales del 2005.

Como ya fue reseñado en la introducción, en aquella fecha menos del 40 por ciento de los CDM tenían comisiones especiales organizadas para la discusión del presupuesto municipal. Pero ello no significa que sólo en esos municipios se realizaran las consultas que manda la Ley 376. En el mismo período, otro estudio<sup>7</sup> de la Red reveló que en el 81 por ciento de los municipios se hacían procesos de consulta, lo que indicaría que los CDM intervenían aproximadamente tan sólo en el 50 por ciento de los municipios donde se consultaba el presupuesto.

Esta baja incidencia de los CDM en los presupuestos contrastaba con la apreciación que la población tenía de ellos. En el estudio antes citado, los CDM junto a los cabildos abiertos eran percibidos por la totalidad de los consultados como “facilitadores de la participación

<sup>7</sup> Ver “La participación ciudadana en el primer año de gestión pública municipal. 37 municipios de Nicaragua, enero-diciembre 2005” RNDL, agosto 2007.



ciudadana” (pág. 16), muy por encima de otros espacios de interlocución directa con las autoridades como las sesiones del Concejo Municipal. Esta aparente contradicción podría deberse a los factores siguientes:

- Capacidad de propuesta muy reducida frente a temas complejos, como los planes de inversiones. Funcionamiento centrado en torno a consultas puntuales sobre pequeños proyectos que llegan al municipio.
- Poca o nulo acceso a los planes y a los informes periódicos de las alcaldías.
- Competencia de otros mecanismos de participativos: asambleas vecinales y sectoriales, contactos con concejales, peticiones directas, etc.

En este estado se encontraban los CDM hacia finales del 2006, fecha en que coincidieron los estudios que hemos venido citando. Como se ve, ni habían alcanzado altos grados de consolidación, pero tampoco podía decirse que fuesen un fracaso como espacio para el diálogo y la intervención en las decisiones públicas locales.

### *Los CPC como modelo alternativo de participación ciudadana y sus antecedentes*

A inicios del 2005, tras ganar más de la mitad de las alcaldías del país en las recién celebradas elecciones municipales, el FSLN dio a conocer en el interior de sus filas el documento “Modelo de gestión municipal sandinista”, en el que trazaban los grandes rasgos de lo que ya entonces denominaba modelo de “democracia directa”. Este modelo de gestión municipal presentaba por objetivos:

“Tener un planteamiento alternativo en lo que se refiere a la gestión gubernamental” para diferenciarse “en el ejercicio del poder de la derecha”.

“Dar a la población la capacidad de decisión, la responsabilidad de la gestión, (...) tener decisión sobre cómo utilizar las inversiones...”

“Presentar al FSLN como una fuerza que llega al gobierno local para entregar el poder al pueblo”.

Las acciones cumbres de esta estrategia eran operar un cambio radical en la organización comunitaria de los municipios eligiendo delegados por territorios y por sectores para pasar de las consultas a la toma de decisiones, superar la figura del alcalde como única referencia de autoridad, y la de los cabildos como instancia máxima de participación por su limitado papel consultivo en los presupuestos municipales.



En cuanto al marco jurídico imperante, el documento reconocía el valor de las leyes que hemos enumerado arriba para la práctica de la participación ciudadana en los municipios, pero señalaba dos vacíos:

- La invisibilidad de “la organización de base de los ciudadanos en los distintos mecanismos institucionales de participación ciudadana como los Comité de Desarrollo Municipal”.
- El nulo poder de decisión de las asambleas de pobladores y la preponderancia de “los organismos de la “sociedad civil”<sup>8</sup>, llámense ONG y organismos del estado”

A estas carencias también se agregó la pobre presencia del FSLN en las prácticas participativas en tanto que partido; es decir, el reconocimiento de la ausencia de una estrategia del Frente para intervenir en los procesos participativos que se estaban llevando a cabo, pero no así los simpatizantes de ese partido que ya lo hacían por iniciativa personal.

En el documento se subrayaba que *“la implementación de este modelo de gestión municipal es responsabilidad del Frente Sandinista a través de su estructura territorial (estructuras partidarias) y de los gobiernos municipales sandinistas”*. El núcleo del mismo lo constituían sus tres dimensiones: la jurídica, la administrativa y la partidaria.

### **Dimensión jurídica**

*A nivel jurídico se debe institucionalizar el modelo de gestión municipal participativa a través de ordenanzas municipales en cada alcaldía, y se debe institucionalizar las Asambleas de Poder Ciudadano, con capacidad de decisión en la gestión municipal.* Para ellos se preveía una reforma de la Ley de Municipios<sup>9</sup>.

### **Dimensión administrativa**

Creación *“de una instancia de atención a la comunidad”* en cada alcaldía con la función de promover y organizar la participación de la población en la gestión municipal *“en coordinación con las autoridades partidarias del municipio”*. (Para más señas agregaba que) *“las personas que se nombren para llevar adelante esta tarea (...) deben ser compañeros (as), que sean cuadros políticos del FSLN”*.

---

<sup>8</sup> Entrecorillado en el original

<sup>9</sup> Modelo de gestión municipal sandinista, pág. 5

### Dimensión partidaria

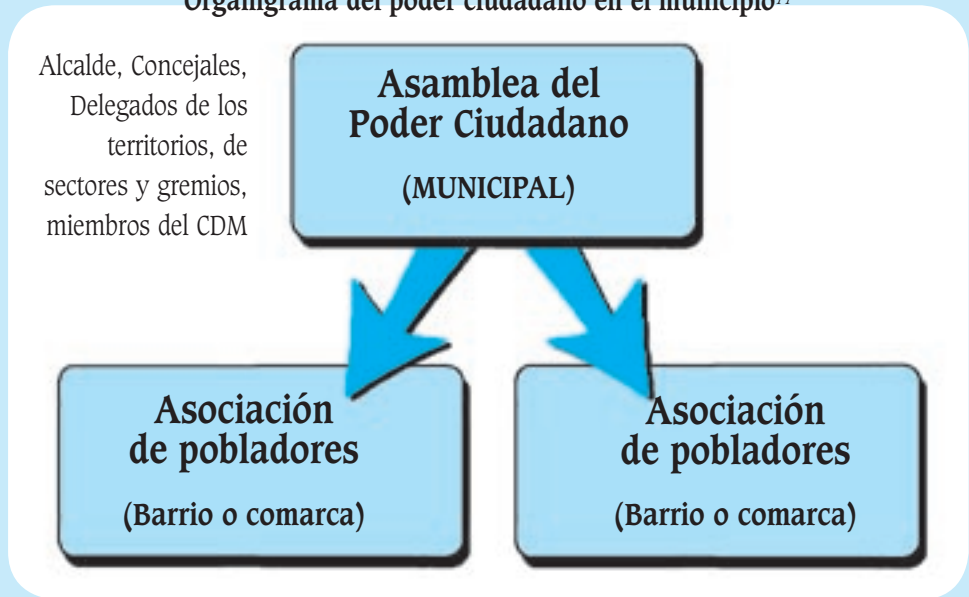
*“El FSLN a través de sus distintas instancias de organización territorial y con el apoyo permanente de los Concejales sandinistas, como operadores políticos de las alcaldías sandinistas en el territorio debe de garantizar la organización de la ciudadanía para su participación”.*

Para su aplicación, como se ilustra en la figura No. 1, este modelo combinaría mecanismos propios e institucionales como vía de ejecución de la democracia directa:

- Las asociaciones de pobladores
- La asamblea del poder ciudadano
- Los comités de desarrollo distrital/municipal.

En este sentido, la estrategia consistía en lograr que la militancia sandinista se incorporara a las diferentes estructuras de participación ciudadana establecidas en el marco jurídico municipal, y desde esa posición incidir directamente en la toma de decisión de los gobiernos locales a través de la constitución de la “Asamblea del Poder Ciudadano como máximo órgano de decisión en el municipio...sobre políticas públicas municipales, planes de desarrollo, de inversión y presupuestos anuales<sup>10</sup> ”

**Figura No. 1**  
**Organigrama del poder ciudadano en el municipio<sup>11</sup>**



<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Ibid*

Sin embargo en los años siguientes a la publicación del “Modelo de gestión sandinista” no se logró rastrear ningún tipo de evidencias que hiciera suponer su puesta en marcha en los municipios gobernados por el FSLN. El estudio ya citado de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL) realizado en 31 municipios en el 2006, no reveló que entre los espacios creados en el ámbito municipal hubiesen surgido los mecanismos de los que habla la estrategia.

De igual manera, el diagnóstico realizado por la RNDDL en el 2006 en 100 municipios del país tampoco identificó la existencia de otras instancias distintas de las reconocidas en las leyes. Más bien los CDM aparecieron como máxima instancia de concertación y consulta en el ámbito municipal.

Por ello no se puede afirmar que hubiera un intento de ensayar el modelo en alguno de los 87 municipios gobernados por el FSLN, y menos aún, de que se hiciera una evaluación de las factibilidades de implantar o no el diseño presentado arriba. La siguiente vez que se habló de este modelo de “democracia directa” fue durante la campaña para las elecciones presidenciales del 2006. Ahora se sabe que era el preámbulo de los CPC.

### *El advenimiento de los CPC*

El eslabón entre el “Modelo de gestión municipal sandinista” y lo que más tarde se conoció como Consejos de Poder Ciudadana (CPC) está en el Decreto 03-2007 del nuevo gobierno del presidente Daniel Ortega, en el que anunció la puesta en marcha de un proyecto político que se fundamentaba en la participación directa de la población en las políticas, programas y proyectos del gobierno central. En concreto se creó el Consejo de Comunicación y Ciudadanía que tendría a su cargo las siguientes funciones:

*“Diseñar políticas, planes, programas y acciones para promover la formación de ciudadanía en el contexto cultural, institucional e histórico nicaragüense y organizar su ejecución en todo el territorio nacional de tal manera de garantizar la formación de Consejos de Ciudadanos Comarcales; barriales y distritales, Consejos de Ciudadanos Municipales, Consejos de Ciudadanos Departamentales y de las regiones autónomas RAAN y RAAS, todo ello en coordinación con el Consejo de Políticas Nacionales, los*



*Consejos Ciudadanos Inter-Sectoriales y el Consejo Ciudadano de Gobierno Nacional, cuando se forme, de tal manera de volver una realidad nacional la democracia de ciudadanía por medio de la democracia directa<sup>12</sup>.*

Entre mayo y julio del 2007, el FSLN orientó la integración de consejos y gabinetes del poder ciudadano en todo el país, que estarían coordinados en su mayoría por militantes del FSLN como lo había prescrito el “Modelo de gestión sandinista”.

*El 19 de Julio 2007, la Secretaria Ejecutiva del Consejo de Comunicación y Ciudadanía, Rosario Murillo, dio a conocer al Presidente de la República el avance de la organización de los CPC en el país, cuyo número ascendía a 6,634 CPC, en los cuales están inscritas 500,288 personas. La proyección para el 14 de septiembre de este año es que haya 16,957 CPC con una afiliación de 938,523 miembros.*

*(La Prensa, 1/08/07)*

Durante la primera parte del 2007 este fue el único referente del modelo participativo del Ejecutivo hasta que empezaron a organizarse en los municipios del país los primeros CPC por iniciativa de los secretarios políticos del FSLN. Ello llevó a un debate entre los partidos representados en la Asamblea Nacional que ocasionó la enmienda de la reforma de la Ley 290, cuya aprobación meses antes permitió la implantación de los CPC a la sombra del Consejo de Comunicación y Ciudadanía como órgano auxiliar del Presidente de la República.

Esto provocó una nueva crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo que mantuvo en el limbo jurídico al nuevo modelo hasta que el Presidente Ortega emitió el decreto 112-2007 del

---

<sup>12</sup> Decreto 03-2007. Publicado en La Gaceta No. 07 del 10 de Enero del 2007

Figura No. 2



*Modelo de Consejos de Poder Ciudadano/Fuente: Elaboración propia.*

29 de noviembre del 2007. Mediante este decreto se oficializó finalmente el diseño del modelo participativo de los CPC, como ilustra la figura No. 2.

Al igual que en todos los diseños piramidales, una de las características del modelo CPC es que las decisiones están reservadas a la cúspide de la pirámide, al Gabinete Nacional del Poder Ciudadano. Los otros niveles (departamentales, municipales y de base) sólo tienen capacidad de proponer, según se indica en “Esquema organizativo del Poder Ciudadano.

Primer borrador” en su acápite No. 16. Así, la capacidad de proponer y de reagrupar las propuestas aumenta a medida que se sube por el esquema. En sentido inverso, la capacidad de decidir disminuye a medida se desciende y aumentan las funciones operativas.

Antes de la emisión del decreto 112-2007, el Ejecutivo había asignado roles a los CPC en la selección de beneficiarios de los programas estatales como Hambre Cero (rural), Usura Cero (urbano) y en la venta granos básicos para obligar el descenso de los precios.

La puesta en marcha de este modelo coincidió con la fase de consultas de los presupuestos municipales del 2008. En este estudio sólo se consideraron los últimos dos niveles de la pirámide, aunque los gabinetes municipales todavía no estén tan generalizados en todo el país, y en particular en los 66 municipios donde no gobierna el FSLN.

### *¿Qué ocurría en los municipios seleccionados antes de octubre del 2007?*

El personal de campo que ha trabajado en el levantamiento de la información para el presente estudio, realizó caracterizaciones previas acerca de cómo había sido la elaboración de los presupuestos en cada uno de los municipios seleccionados. De la información recabada hemos encontrado los siguientes patrones de comportamiento que no se diferencian mucho del diagnóstico sobre los CDM de la RNDDL que hemos venido citando:

- Municipios donde las autoridades consultan el presupuesto en formatos variados: la extensa (más allá de lo dispuesto por la 376); la apegada a lo que manda la ley; y la restringida a una interpretación antojadiza de la ley (consulta sólo con alcaldes auxiliares).
- Municipios donde los CDM sólo sesionan para conocer pequeños proyectos, lo que implica que los CDM queden prácticamente excluidos de la consulta del presupuesto.
- Municipios con CDM en estado de organización incipiente. Es el caso del 34 por ciento de los municipios<sup>13</sup> donde los CDM empezaron a ser organizados después

---

<sup>13</sup> “Diagnóstico nacional...” Pág. 13.

de aprobada la Ley de Participación Ciudadana en el 2003. Estos CDM están en fase de capacitación sobre el marco jurídico municipal, sus funciones y herramientas de planificación y funcionamiento interno. Al igual que en otros municipios, por lo general este trabajo ha estado a cargo de ONG que promueven las organizaciones comunitarias. Ello ha hecho que en algunos municipios, los comités de desarrollo de comarcas (CDC) y las asociaciones de pobladores (AP) estén en mejores condiciones que los CDM.

- CDM que por su alta dependencia de la convocatoria de los alcaldes, se vuelven prácticamente disfuncionales y con una baja legitimidad ante la población.
- Municipios donde no se conoce la existencia de un CDM organizado, como en aproximadamente el 15 por ciento de municipios del país<sup>14</sup>, entre los que sobresale Managua.
- Municipios en los que se observan grandes diferencias entre las consultas rurales y urbanas. Estas consultas son más actos de validación de proyectos que sesiones deliberativas para informar y tomar decisiones sobre las asignaciones para la zona consultada.

Con este escenario tan variado se procedió al examen de la relación en la práctica de ambos modelos participativos.

---

<sup>14</sup> "Diagnóstico nacional....", Pág. 11.







## Parte 2: *El estudio*

### *Relación entre ambos modelos participativos*

La elaboración de los presupuestos municipales fue una de las primeras pruebas a las que se tuvo que someter la aparente dualidad entre modelos participativos, porque ello implicaba un conjunto de actividades consultivas acerca de la decisión más importante para el desarrollo de los municipios y por ende para la democracia local.

Nuestra hipótesis proponía que la implantación repentina de los CPC generaría dos posibles escenarios en los municipios: de complementariedad o de conflicto, según el grado de legitimidad de los espacios como los CDM. Según las respuestas obtenidas, la relación entre ambos modelos presenta los rasgos siguientes:

**Cuadro No. 1**  
**Relación entre modelos participativos**

<b>Tipo de relación</b>	<b>CDM</b>	<b>CPC</b>
<b>Complementariedad</b>		
Integración		CPC dentro de CDM.
División de roles:	Gestiones CDM hacia gobierno local.	Gestiones CPC hacia Gobierno Central.
<b>Conflicto</b>		
Causas políticas:	Rechazo a CPC por organizaciones comunitaria y autoridades.	Desconocimiento de CDM y CDC por CPC y dirigentes FSLN.
Control de bienes:	Casas comunales y puestos de vacunación en poder de CDC.	Asignación de bienes y servicios por los CPC. CPC exigen control de recursos administrados por CDC.

Tipo de relación	CDM	CPC
<b>Sustitución</b>	CDC por CPC CDM por gabinetes municipales de CPC	
<b>Ningún tipo de relación</b>	CDM/CDC gestionan ante las alcaldías al margen de las demandas presentadas por CPC ante delegaciones de ministerios.	CPC gestionan ante delegaciones de ministerios al margen de planes de las alcaldía
<b>Alcaldía los ignora por igual</b>	Gobiernos que no impulsan ningún tipo de proceso consultivo con la población.	

Fuente: Elaboración propia

### *Relaciones complementarias*

Este tipo de relación se presenta en aquellos municipios donde el gobierno municipal ha sido favorable a no excluir de las consultas a ninguna forma de participación. Ello ha llevado a que los CPC se incorporen como una organización más dentro del CDM, donde no ejercen ningún tipo de protagonismo en particular. Según los entrevistados, esto se debe a dos razones: a su grado incipiente de organización y a la falta de experiencia de los miembros de los CPC. En menor medida también se mencionó que la falta de definición clara de funciones de los CPC ha hecho que se integren sin una referencia clara de su papel dentro de los CDM.

*“Hasta la fecha los CPC carecen de entrenamiento en cuanto a su razón de ser. Quizás no hay total claridad de su rol, aunque si están claros que son una organización de apoyo gubernamental; carecen de identidad propia, puesto que fueron estructurados por orientación del Ejecutivo. Hasta la fecha han tenido un accionar a favor de la demanda social, aunque no han tenido una posición crítica-constructiva”.*

*“En Jinotega no se presenta este problema, ya que se han disuelto los temores de que iban a desaparecer los CDM, y por el contrario se ven los CPC como otra organización más para participar. En Jinotega la ordenanza que tenemos para motivar la participación ciudadana es incluyente en todo los aspectos, esto ayuda a que no existan problemas por espacios”.*

Pero algunos anticiparon que a medida que los CPC adquieran experiencia y aclaren sus roles, la complementariedad irá disminuyendo y aumentará la relación de conflicto con los CDM.

Otra manifestación de esta complementariedad es la división de papeles que se observó en la generalidad de los municipios estudiados. Los CDM estarían siendo vistos como mecanismos y espacios de gestiones y de interlocución con las autoridades municipales. Mientras que los CPC estarían más orientados a la relación con las delegaciones de gobierno central.

Esta división, donde ha sido positiva, ha funcionado de forma complementaria para

*“El CDC y el CDM plantean y gestionan problemas a nivel del municipio, mientras que los CPC exigen solución a los problemas y son escuchados por los delegados departamentales de gobierno”.*

*“El CDM es el mecanismo más efectivo donde las demandas se hacen directamente con gobierno local y hemos sido escuchados”.*

*“Los CPC son más efectivos porque hay mayor participación de la población y respaldo del gobierno central”.*

abordar problemas locales como la reparación de caminos o la presentación de proyectos conjuntos al gobierno central. Sin embargo, para la consulta de los presupuestos municipales esto no tuvo ningún efecto porque se trataba de una relación en la que sólo intervenían las autoridades locales.

Lo anterior no niega que en algunos cabildos hayan participado, de manera excepcional,

las delegaciones municipales y departamentales de los ministerios.

Estas expresiones de complementariedad se observaron en 10 de los 31 municipios, tanto en gobiernos sandinistas como liberales, sin importar la región geográfica del país. Sin embargo este dato no puede tomarse como concluyente puesto que habrá casos de concertación comunitaria entre instancias de ambos modelos que escapan a los alcances del presente estudio.

### *Relaciones de conflicto*

Para las personas entrevistadas, el conflicto se expresa de varias formas:

**Rechazo de organizaciones comunitarias a los CPC.** Como se verá más adelante, en el nivel comunitario es donde se vive con más intensidad la implantación de los CPC. Las formas que se han utilizado para desconocer o cambiar de nombre a los Comités de Desarrollo de Comarca (CDC) y a las asociaciones de pobladores (AP), no siempre han sido bien aceptadas por la población, especialmente donde no predomina la adscripción sandinista.

El motivo más señalado para su rechazo es la partidización de los CPC, y en especial

*“No hay complementariedad porque ellos los CPC quieren sustituirlos y botar todo el trabajo que hemos venido realizando y pretenden ser las únicas estructuras y abarcar todo y que no hay más organizaciones únicamente solo la de ellos”.*

*“Están queriendo sustituir a grupos que con muchas capacitaciones habían logrado que se involucraran en la gestión comunitaria y la incidencia ante el gobierno municipal y se han venido desplazando por personas que desconocen el quehacer comunitario”.*

*“El proceso de consulta y cabildo en el municipio fue organizado por la alcaldía y miembros de los CPC”.*

el papel que han jugado los secretarios políticos del FSLN en su formación. Esto mismo ha hecho que en algunos municipios donde no gobierna el FSLN los CPC estén prácticamente proscritos, o que al menos no sean tomados en cuenta para las consultas del presupuesto.

**Desconocimiento de los CDM y los CDC por los CPC y el FSLN.** Como tónica general,

*“Los CPC están partidizados por el FSLN y en su gran mayoría los alcalditos están partidizados por el PLC. De las 23 comunidades con las que cuenta el municipio alrededor de 7-8 comunidades son las que han electo a sus respectivos líderes comunitarios y que los restantes son nombrados a solicitud del Alcalde y ratificados por la comunidad”.*

*“Los pobladores que son miembros de los CDC y que también son miembros de los CPC tienen temor de participar abiertamente por miedo a las represalias por parte del gobierno municipal; es más, los pobladores piden permiso a la alcaldía para participar ante los CPC”.*

*“El gobierno municipal no reconoce a los CPC por eso no incluye sus demandas”.*

los entrevistados revelan que la forma de implantación de los CPC fue por la vía de los hechos, no preguntaron si existía de previo otra forma de participación ciudadana y montaron en paralelo a los CPC o sobre las mismas estructuras anteriores, casi siempre con el aval de un gobierno municipal sandinista.

Donde los líderes comunitarios no se acogieron a la nueva organización se generó una situación de no reconocimiento recíproco, que si bien no ha llegado a situaciones de violencia, sí ha creado un clima de descontento en las personas excluidas.

Por el mismo estado incipiente de los CPC, esta forma de conflicto se aprecia más en el



*A los miembros de los CPC no los han tomado en cuenta en las reuniones de CDM los rechazan porque creen que son los mismos CDS de los ochenta.*

*No tenemos ni queremos ningún tipo de relación, ya que nosotros entendemos la participación como algo más amplio donde caben todos los organismos que existen en el municipio.*

*A partir de la integración de los CPC, la organización comunitaria ha atravesado conflictos internos y en su funcionamiento, puesto que ha estado en riesgo su identidad y razón de ser, en la mayoría de sus municipios de León Norte.*

*No existe relación entre el CDM, la alcaldía y los CPC, no hay ninguna relación. A los CPC los han politizado por parte de la alcaldía, son CPC rechazados desde la alcaldía.*

ámbito comunitario que en las instancias de participación municipal, como los CDM. Esto no niega que en alguno de los municipios estudiados, como en otros no considerados, durante los procesos de consulta de los presupuestos municipales se haya pasado del no reconocimiento a la negación total de los CDM por parte de los CPC.

**Control de recursos.** Esta sea quizás una de las causas que puede abonar el escalamien-

*Comité de Desarrollo Departamental de Estelí fue “descabezado”, aseguran diferentes sectores*

*CPC se “toma” comité local de Estelí*

*Una de las primeras señales del gobierno de copar los espacios de participación y concertación local es la reorganización que propiciaron las instituciones del estado y otras afines en el Comité de Desarrollo Departamental de Estelí (CDD), en donde los miembros acortaron el periodo de la junta directiva de esta manera lograron elegir una nueva que responde a sus intereses e incorporando a los CPC al CDD.*

*El Nuevo Diario 03/10/07*

to del conflicto en las comunidades porque traslada la desconfianza política al terreno de los hechos. Se presenta cuando hay dinero de por medio (como en la Mina El Limón, donde la administración de la empresa venía entregando fondos al CDC para obras comunitarias, y que el CPC después de formado ha exigido para sí). O donde ha habido disputas por bienes inmuebles, como las casas comunales que han estado en poder del Movimiento Comunal o de la organización comunitaria reconocida por las alcaldías.

*“El representante de los CPC de esta comunidad que no es el mismo del CDUR (Comité de Desarrollo Urbano Rural, que es la expresión de organizaciones comunitarias del Sauce), una vez electo solicitó que se entregaran a él como representante de los CPC las llaves y todos los bienes de la organización comunitaria de esta comunidad”*

**Asignación de bienes y servicios de los CPC.** Esto se deriva de las atribuciones que el gobierno central ha dado a los recién creado CPC y que antes ninguna instancia participativa cumplía. Estas atribuciones son: la venta de frijoles, la selección de beneficiados por el bono productivo alimentario, el otorgamiento de avales para aplicar a créditos del Programa Usura Cero y la delimitación de lotes para viviendas, particularmente en las áreas urbanas.

En general encontramos que estas relaciones conflictivas fueron más evidentes en 11 de

*“El caso de la comunidad de los Limones en la que hay una área verde y los miembros de los CPC quisieron lotificarla, pero se fue al lugar y con la ayuda de los CDL (Comité de desarrollo Locales) se les explicó y convenció”*

*“El CPC actualmente maneja únicamente el proyecto del bono productivo en donde se está involucrando el CDC y CPC”.*

los 31 municipios estudiados, entre los cuales hay matices fácilmente apreciables entre los gobernados por el Frente y los gobernados por el PLC. En los primeros la crítica proviene de los ONG y de las organizaciones comunitarias que están siendo desplazadas por los CPC. En los segundos los señalamientos surgen de sectores de la población que se ven impedidas de organizarse como CPC.

### *Relaciones de sustitución*

Como hemos venido adelantando, este tipo de relaciones se han presentado sobre todo en el nivel de base o comunitario, en especial donde hay gobiernos municipales sandinistas. En 11 de los 19 municipios gobernados por el FSLN tomados en la muestra, las alcaldías han promovido la sustitución de las organizaciones comunitarias por los CPC. En menor medida (en 3 de 19) está sustitución prosiguió hacia los niveles municipales, donde se desplazó a los CDM por los Gabinetes Municipales de CPC en las consultas y en la organización de los cabildos.

Esto ha sido posible sin mayores conflictos porque generalmente los líderes comunitarios son de filiación sandinista y sólo cambiaron de nombre a la organización. Pero en algunos dirigentes esto no ha implicado que ya no se sientan parte de los CDC o de las asociaciones de pobladores. Las entrevistas arrojan que es común que estos dirigentes se identifiquen con las dos organizaciones sin ningún tipo de problemas.

Según sus declaraciones, viven esta dualidad como un rol más, un nuevo “sombbrero” que se suma a los que ya tenían: promotores comunitarios, monitores de proyectos, líderes de salud, y otros que las ONG y las agencias de los gobiernos que llegan a las comunidades (especialmente rurales) suelen otorgar a los líderes más destacados.

De modo que fue común entrevistar a una persona que a su vez era presidente del CDC o de la asociación de pobladores, y presidente de CPC. Esto les permite cumplir con la división de papeles arriba señalada: actuar como CDC para gestionar ante la alcaldía, y como CPC ante las delegaciones de los ministerios.

De lo anterior podría deducirse que para los únicos que la organización comunitaria ha



*“No hay contradicción entre la expresión organizada CDC-CPC porque en mi caso soy el coordinador de las dos expresiones, es decir salí electo en las dos asambleas del barrio para ocupar los dos cargos”*

sido sustituida por los CPC, es para los dirigentes locales del FSLN y para autoridades municipales alineados con los dictados de los primeros.

En el nivel de los CDM, como ya se dijo antes, sólo en algunas excepciones, los CPC sustituyeron a los CDM o demandaron una interlocución privilegiada con las autoridades municipales. Entre estos municipios se encuentra Managua, donde a pesar de haberse organizado el CDM hace algunos años, nunca funcionó ni fue formalizado por ninguna ordenanza municipal.

### *Ningún tipo de relación*

También se encontró casos en que la relación entre los modelos participativos no es de complementariedad ni de sustitución porque tanto uno como otro conviven como dos instancias separadas. A ello también contribuye la señalada división de roles. Cuando ésta no fomenta la complementariedad da lugar a funcionamientos separados.

### *Alcaldía los ignora por igual*

En un grupo de municipios las alcaldías realizan un proceso de consulta limitado o simplemente no realizan ningún tipo de consulta. Esto hace que ninguno de los mecanismos participativos objeto de esta estudio tenga algún tipo de protagonismo. De la misma manera que antes de 2007 estos gobernantes no cumplían con el proceso participativo que manda la Ley 376, tampoco lo hacen ahora.

En estos casos las autoridades hacen una consulta limitada a los alcaldes auxiliares, por lo general del mismo partido del alcalde o alcaldesa. Se supone que estos alcalditos hacen consultas previas con sus poblaciones correspondientes en las que recogen las demandas de inversión pública.

De modo que ni CDM ni CPC cumplen ninguna función en estos municipios. Por lo general se trata de alcaldías gobernadas por liberales a quienes les interesa muy poco



la promoción de estos procesos participativos. Esto lo encontramos en 3 municipios de los 31 considerados.

De modo que si tratamos de valorar qué tipo de relación es la que predomina en la actualidad entre los modelos participativos, podríamos definirla como una fase intermedia o de transición entre la complementariedad y el conflicto. Ello implica relaciones de colaboración en aquellos gobiernos menos doctrinarios hacia sus corrientes políticas respectivas, que tratan de involucrar a todas las formas de organización comunitaria. Pero en la misma medida se están gestando ambientes para la exclusión sectaria de mecanismos participativos no afines políticamente con los gobernantes. Como se verá en el siguiente capítulo, esto no abona al fortalecimiento de la democracia ni del desarrollo local.

## *Carácter democrático de los modelos*

Este apartado resulta clave para tratar de identificar las diferencias entre ambos modelos porque implica establecer qué mecanismos son considerados más democráticos para los usuarios, tanto la ciudadanía como las autoridades. La comparación de los rasgos democráticos entre los modelos se hizo respecto a dos factores: el grado de pluralismo (quiénes participan) y los criterios que utilizan las autoridades para incluir a los participantes, y la autonomía de las demandas presentadas por los ciudadanos.

### *¿Quiénes participan?*

Encontramos que el tipo de participantes que interviene en las consultas de los presupuestos municipales depende de la forma como se realiza la convocatoria; es decir, quiénes invitan y cómo invitan.

Aunque la Ley 376 dicta de manera expresa la forma en que se deben hacer las consultas del presupuesto municipal, los alcaldes y concejos municipales siguen procediendo con amplias dosis de discrecionalidad para organizarlas. Ello genera un abanico de tipologías que proponemos reagrupar en dos grandes bloques:

**Gobiernos municipales que sólo invitan a sus correligionarios.** Esto ocurre indistintamente si se trata de instancias del Sistema Nacional de Participación Ciudadana o de

los Consejos de Poder Ciudadano. Los alcaldes liberales prefieren organizar las invitaciones a las consultas a través de los líderes comunitarios y de los alcaldes auxiliares que les son afines. Esto no significa que excluyan a la población no liberal o que condicionen la participación a la fidelidad hacia el partido de gobernante. En algunos se encontró que la exclusividad ocurre cuando estos alcaldes sustituyen las consultas amplias por reuniones cerradas con sus alcaldes auxiliares.

En los municipios de La Conquista y La Trinidad, según dirigentes comunitarios se dio preferencias a los líderes de filiación liberal; en San José de los Remates y Santa Lucía las autoridades correspondientes se negaron a girar invitaciones a otro tipo de organización que no fuesen las asociaciones de pobladores o los CDC

Por su parte, hay alcaldes sandinistas que también organizan las consultas desde las oficinas de relaciones con la comunidad apoyados en los dirigentes de las asociaciones de pobladores y de los CDC, que se han reconvertido en CPC por el procedimiento de cambio de nombre de la organización en el ámbito comunitario. En este nivel no puede hablarse de exclusiones a sectores de la población no sandinista; al contrario, el deseo de obtener una pronta legitimidad de los CPC los ha llevado a mantener el carácter abierto de las convocatorias. Pero para la población entrevistada ya hay un claro sesgo por el hecho de que las consultas se realicen bajo criterios partidistas, y ello crea un sentimiento de autoexclusión.

En otros municipios como El Sauce, Altagracia, Ciudad Sandino y Somoto, el gobierno municipal sí que realizó un proceso de consultas que privilegió la interlocución con los

*Para las asambleas de consulta el alcalde sólo convoca a sus alcalditos por que le son afines y ha estos se les consulta y se les informa mas del que hacer de la alcaldía.*

*En las demanda le dan preferencia solamente a los alcalditos que son de su mismo partido político, no toman en cuenta a la organizaciones comunitarias ni al CDM. Los gobiernos municipales no reconocen a los CPC, por lo tanto no son escuchados, no los toman en cuenta ni los invitan a la consulta y por eso mismo los CPC no se atreven a presentar propuestas.*



CPC, en particular en las fases decisivas de carácter municipal como en los cabildos o en sesiones privadas con las directivas de las CPC.

*... "Desde la municipalidad fueron citados todos los representantes de CPC de los caseríos... y se desconoce cuál fue la prioridad que llevó a esta reunión el representante de los CPC de su comunidad"*

Un caso emblemático reportado fuera de la muestra de estudio fue Condega. A pesar de haber observado todo un proceso riguroso de consultas con las poblaciones rurales, en vísperas del cabildo, el gabinete municipal de los CPC impuso al alcalde una especie de cabildo sólo con ellos. Igual en el caso de Managua, donde la convocatoria directa a los pobladores de los barrios fue coordinada por los concejales sandinistas a través de los CPC.

De modo que si tomamos como referencia el carácter pluralista de los espacios de participación ciudadana antes del 2007, pueden advertirse cambios en el tipo de participantes en las consultas de los presupuestos municipales. Aunque antes estas consultas se organizaran con cierto enfoque partidista, éste no era tan evidente al punto que empiezan a serlo en algunos municipios, particularmente en cabeceras departamentales o allá donde la figura del Secretario Político del Frente Sandinista sea la misma que la del alcalde, o que éste haya sometido su autoridad a la del primero. En los liberales, la actitud doctrinaria obedece más a un rasgo personal del alcalde o alcaldesa que a una pauta del partido. De allí que no es exagerado afirmar que poco a poco los mecanismos de consulta de los presupuestos empiezan a teñirse de sectarismos.

**Gobiernos municipales que se ciñen con mayor apego a las leyes.** No obstante lo anterior, también se puede seguir hablando de alcaldías que tratan de preservar el carácter incluyente de las consultas sin importar su militancia política. Esto tratan de hacerlo ya sea incorporando o juntando las instancias de ambos modelos, o cuidando la universalidad de los espacios respaldados en las leyes.

En municipios con gobiernos liberales como Camoapa, Comalapa, Macuelizo, la consulta se hizo de manera más amplia sin reparar en criterios partidistas, aunque con claras

ausencias de los CPC debido a su reciente formación o a su falta de arraigo en poblaciones mayoritariamente no sandinistas.

En la caso de los sandinistas, el estudio también arrojó que hay municipios que trataron de mantener un equilibrio entre los CDC, asociaciones de pobladores, CPC y CDM. Ejemplo de ello lo encontramos en Masaya, Ocotal, Somotillo, Boaco y Jinotega. Lo mismo en Larreynaga/Malpaisillo, donde hubo complementariedad entre los dos modelos de participación ciudadana. Aquí CDM y CPC realizaron la convocatoria a la población de forma paralela.

En municipios con estas características, la convocatoria por lo general se realizó a través de las oficinas de participación ciudadana de las alcaldías, los CDM, líderes comunitarios y las organizaciones de sociedad civil.

Entre los principales mecanismos de convocatoria utilizados se identificaron: i) las cartas a líderes comunitarios, ii) carteles pegados en la sede de la alcaldía y lugares públicos, iii) lectura de bando en la radio y canal de televisión local, iv) perifoneo, v) convocatoria verbal a través de líderes comunitarios.

Las convocatorias a consultas y cabildos fueron hechas mayoritariamente en un rango de entre tres a ocho días de anticipación, pero la Ley 376 manda que se convoque con 60 días de anticipación.

Uno de los casos más relevantes lo constituye el municipio de La Conquista, Carazo, donde los entrevistados expresaron que el gobierno municipal convocó al cabildo con menos de veinticuatro horas de anticipación a través de dos carteles.

El único municipio de los 31 estudiados que cumplió con esta disposición de Ley fue Camoapa.

### *Grado de autonomía de las demandas presentadas*



Las demandas y propuestas presentadas por las comunidades y barrios a los presupuestos municipales continúan utilizando la modalidad de proyectos guiados por la comunidad. Esto significa que en principio corresponde a los pobladores decidir qué problemas son más urgentes. Normalmente ello ha ocurrido en reuniones con funcionarios de las alcaldías que no estaban desprovistas de cierta inducción política.

Es lo que se desprende de las entrevistas realizadas en las que salieron a luz dos tipos de condicionamientos a la construcción del consenso sobre las demandas: afinidad política de los líderes con el gobierno municipal y el parentesco con el alcalde.

A juicio de los entrevistados, la coexistencia de ambos modelos no ha introducido cambios importantes en este aspecto, sino que más bien las tendencias hacia el sectarismo de uno y otro bando han profundizado el comportamiento clientelista de las autoridades, reforzado por el papel de los secretarios políticos del FSLN.

De modo que, sólo en estos primeros intentos de cooptar a la organización comunitaria por la vía de exclusión a los no afines, se pueda hablar de construcción de agendas sesgadas porque en las mismas sólo han participado pobladores de una misma filiación política.

A ello sólo habría que agregar uno o dos casos encontrados de acuerdos previos entre autoridades sandinistas y CPC para “amarrar” los resultados de las consultas antes de que se realizaran.

No obstante, durante las consultas y cabildos observados el ambiente fue de respeto; los participantes pidieron la palabra para intervenir y los debates se desarrollaron de manera ordenada.

En municipios donde coincidieron los dos modelos de participación no hubo contradicciones ni enfrentamientos; cada quien expuso su propuesta y sus valoraciones acerca de la gestión de las autoridades.

### *El pluralismo como valor democrático*

La totalidad de las personas entrevistadas, gobernantes, ciudadanos y organizaciones

de la sociedad civil, reconocen que los espacios y mecanismos del Sistema Nacional de Participación Ciudadana acogen mejor el pluralismo social y político de los municipios, que el formato que ofrecen los consejos de poder ciudadano.

Los matices de valoraciones aparecen cuando sopesan la efectividad de su desempeño, tema que será abordado en el capítulo siguiente.

Los espacios mejor valorados son los Comités de Desarrollo de Comarcas (CDC), seguidos de las asociaciones de pobladores y de las juntas comunitarias. Es decir, las organizaciones de base, el tendido primario de la asociatividad comunitaria, donde entran los comités de agua potable, los promotores de salud y hasta el propio Movimiento Comunal que ha logrado un fuerte arraigo en algunos municipios como organización incluyente.

Las instancias del nivel municipal también son apreciadas como espacios pluralistas, pero merecen por igual señalamientos de un pobre funcionamiento y de poca influencia en las decisiones municipales. Sin embargo, cuando se les pidió compararlos con el grado de apertura de los CPC a la diversidad, la población entrevistada se decantó por los CDM a pesar de sus debilidades. Los argumentos más frecuentes para ello fueron: están representados los CDC que fueron electos por las comunidades y abordan mejor los problemas en las mesas de trabajo.

También se reconoció que en algunos casos los alcaldes auxiliares, al igual que los CPC, excluyen la pluralidad de las demandas de una comunidad, y que se contraponen o debilitan el papel de los CDM.

En la recepción de esta pluralidad pocas veces están presente las demandas de dos sectores sistemáticamente excluidos: las mujeres y las comunidades indígenas. En ambos casos el debate entre modelos no ha contribuido a la apertura de nuevos canales donde se escuchen sus demandas específicas.

Las primeras, salvo en un municipio de los estudiados, tuvieron las mismas dificultades de siempre para ser incluidas en los proyectos aprobados. Esto pese a las iniciativas de algunas ONG de promover cabildos con mujeres. En municipios como Boaco, La Trinidad y San Isidro, las mujeres organizadas de distintos sectores y gremios mostraron un amplio conocimiento de las leyes municipales y lograron que sus demandas fueran incorporadas en el presupuesto municipal.



En lo que se refiere a las comunidades indígenas, los líderes entrevistados, como en los casos de San Isidro y Totogalpa dijeron no sentirse tomados en cuenta en las consultas ni en las instancias de participación ciudadana, aunque hayan participado en algunas reuniones a título individual. En particular critican la falta de respuesta sus demandas para que les sea asignado un porcentaje del presupuesto municipal.

De modo que, comparativamente hablando, se puede argumentar que los espacios y mecanismos del Sistema Nacional de Participación Ciudadana son percibidos por la población entrevistada como más democráticos que los CPC, en la medida que hasta el momento se han mostrado más abiertos y flexibles a la pluralidad social de los municipios.

Sin embargo, la legitimidad institucional de la que han gozado corre el peligro de ser arrastrada hacia la polarización a medida que se va reinstaurando la convocatoria sectorial de las consultas de los presupuestos.

Por su parte los CPC tienen que pasar la difícil prueba de la inclusión, el pluralismo y la autonomía ante el FSLN y el gobierno central. Sin embargo, esto no parece estar en sus planes de instauración habida cuenta sus orígenes reseñados en la primera parte de este documento, en especial en el Decreto 112-2007 que los convierte en aparatos híbridos en los que se traslapan funciones partidistas, administrativas y ciudadanas.

Por estas razones es poco probable que los CPC quieran rivalizar con los espacios de participación que pretenden deliberar cara a cara con las autoridades electas para intervenir en las decisiones públicas pero no sustituirlas en sus funciones. De allí que lo previsible es que la dualidad se mantenga en los gobiernos municipales que no plieguen a las orientaciones del gobierno y su partido, siempre y cuando se mantenga viva la autonomía municipal.

## *Efectividad de los modelos*

Este apartado estaba dirigido a conocer en cuál de los modelos las propuestas y demandas ciudadanas tenían mayor capacidad vinculante para las autoridades. En otras pala-



bras, se trataba de responder a la pregunta de si las autoridades acogen mejor las propuestas ciudadanas presentadas por un mecanismo que por otro.

Existen opiniones encontradas en los municipios respecto a cuáles son los mecanismos más efectivos para canalizar las demandas y propuestas de la población e incluirlas a los presupuestos municipales. Las y los entrevistados identifican indistintamente al CDM y las consultas y cabildos como espacios propicios para ello.

En línea con los diagnósticos elaborados por el personal de campo de este estudio, cada municipio tiene diferentes dinámicas de incorporar propuestas y demandas de la población en los presupuestos municipales anuales. En este estudio logramos identificar cuatro mecanismos predominantes:

1. Las autoridades consultan a la población a través de asambleas de pobladores que dirigen los CDC. Los directivos de esta instancia posteriormente canalizan las demandas y propuestas mediante las consultas y cabildos.
2. Las autoridades municipales consultan a diferentes sectores sociales del municipio y a los miembros del CDM para recoger las demandas de la población.
3. Las autoridades solamente se reúnen con los delegados auxiliares (alcalditos) y CDC que son de su tendencia partidista a los que consultan los proyectos que ellos consideran deben ser incorporados al presupuesto.

En otros municipios las autoridades solamente consultan a los líderes de comunidades donde tienen una base partidaria.

Las respuestas obtenidas de la población son de dos tipos: las que creen en la efectividad de uno de los mecanismos y las que no creen en la efectividad de ninguno.

### *Ligeras ventajas a favor de los CDC/CDM.*

Entre el primer tipo de respuestas encontramos a quienes atribuyen a los CDC la mayor efectividad para presentar sus demandas. Comparativamente hablando son las respuestas más frecuentes, aún entre los dirigentes de los CPC. La confiabilidad en los CDC radica



en su mayor conocimiento de las necesidades de las personas, un atributo que los coloca por encima de los CPC, a quienes sus propios integrantes califican de muy “verdes” para levantar las demandas de toda la comunidad.

La otra ventaja reconocida a los CDC está en sus procedimientos de trabajo, como las asambleas territoriales o comunitarias, que tras varios años de funcionamiento han ido depurando sus mecanismos de convocatoria y de reagrupación de las demandas. Las menciones más frecuentes fueron mejor conocimiento del trabajo y más años poniendo en práctica sus métodos de trabajo.

Un tercer factor de comparación en este grupo fue la importancia concedida al respaldo legal. En este orden no sólo los CDC merecen mayor credibilidad para hacer entrar las demandas ciudadanas en las inversiones municipales, sino que también alcanza a los CDM en tanto que mecanismos plenamente amparados por las leyes municipales.

En lo que se refiere a los CPC, estos merecen mayor grado de fiabilidad por sus relaciones con las delegaciones de los ministerios. De modo que si frente a los CDC, los CPC salen mal parados por su falta de arraigo, de experiencia y de conocimiento de las necesidades ciudadanas, éstos toman la delantera a los CDC por sus vínculos directos con los tomadores de decisiones.

De allí que puede afirmarse que, aunque de momento no merezcan toda la confianza, los CPC “venden” o prometen más efectividad para obtener respuestas favorables a las demandas de las comunidades y barrios de parte de las autoridades locales sandinistas y del Gobierno Central.

### *Ninguno de los modelos asegura la efectividad.*

El otro grupo, aunque minoritario, sostiene las tesis contrarias: ninguno de los mecanismos y procedimientos participativos sirve para influir en las decisiones finales de las autoridades.

Los mecanismos menos valorados por su pobre efectividad (y eficiencia) son los CDM. De estos se dice que tienen poco impacto en las decisiones finales de las autoridades, que los alcaldes no los toman en serio debido a su pobre representatividad, y que las autoridades prefieren construir los presupuestos con los alcalditos o con los equipos técnicos municipales.

El otro señalamiento tiene que ver con el carácter de las consultas. Para unos son meras formalidades con poco resultados prácticos en los presupuestos, en vista de su tendencia a convertirse en prolongadas sesiones de peticiones de todo tipo. Para otros (dirigentes sociales) las consultas son simples sesiones de validación de los presupuestos que se llevan ya precocinadas de los equipos técnicos de las alcaldías. De allí que estas sesiones en vez de ser actos deliberativos como manda la Ley, serían más bien sesiones para informar y ratificar las anteproyectos de presupuestos.

Desde esta óptica, la implantación de los CPC no ha hecho ninguna diferencia con lo que ya venía ocurriendo antes del 2007.

En las consultas y cabildos realizados para la aprobación del presupuesto municipal, se observó un pobre protagonismo de los CDM como espacio de consulta del gobierno municipal. Sus miembros tuvieron un comportamiento discreto: poca participación en los debates, ausencia de la junta directiva y falta de propuestas.

En los municipios donde el CDM jugó algún rol para la realización de las consultas y cabildos se limitó a distribuir invitaciones y asistió como un participante más sin tener ninguna incidencia. En algunos municipios como Masaya, el CDM, aunque de reciente creación, fue la organización con mayor beligerancia en el cabildo; en Camoapa, donde el CDM se involucró en la consulta ciudadana, apoyó estas demandas y además hizo propuestas ante el gobierno municipal.

De igual manera, los Concejos de Poder Ciudadano en la mayoría de los municipios donde participaron en consultas y cabildos, su rol se limitó a hacer acto de presencia, manifestarse en apoyo al gobierno municipal cuando se trataba de un gobierno sandinista, o criticar su gestión sin propuestas o demandas concretas cuando era del signo contrario.



En los únicos municipios donde los representantes de los CPC asistieron con propuestas y demandaron acciones al gobierno municipal fue en Managua, El Sauce, Ocotal y Altagracia.

En el caso de Managua identificamos que los CPC tenían una línea partidista en coordinación con los concejales del FSLN para oponerse al presupuesto municipal presentado por la alcaldía. En el precabildo del Distrito III, los CPC exigieron a las autoridades retirar el proyecto de construir un paso a desnivel en una zona neurálgica de Managua propuesto por el Alcalde capitalino, como represalia por las diferencias de éste con su partido y con la Presidencia de la República. Posteriormente esta demanda de los CPC fue ratificada por el Concejo Municipal en la sesión de aprobación del presupuesto municipal anual.

Durante las observaciones a las consultas realizadas en la mayoría de los municipios de estudio, pudimos comprobar que los presupuestos iniciales no sufrieron ninguna modificación posterior a las consultas. Las autoridades ni siquiera tomaron nota de las propuestas y demandas que fueron hechas por las y los ciudadanos en las asambleas de consultas y cabildos.

### ***CPC demandan a Nicho eliminar proyectos de paso a desnivel***

*\* Presupuesto del 2008 de 1200 millones demandan sea para proyectos sociales*

*En cabildo abierto de miembros de los CPC de Managua, demandaron al candidato a secretario de la Alcaldía de Managua, Edgardo Cuaresma que eliminen los mega proyectos como los pasos a desnivel que se planifican en Metrocentro y la rotonda La Virgen y en su lugar los 1,200 millones de la Alcaldía para el 2008 los trasladen a proyectos sociales menores en los barrios como bacheos, reparaciones de calles, titulaciones de propiedades, entre otros. El Coordinador de los CPC de Miraflores argumentó que los pasos a desnivel solo son para los carros de lujo y no de la gente pobre. Bolsa de Noticias, No. 38970, 20/11/07*

De modo que se podría concluir de manera anticipada que la competencia entre ambos modelos participativos ha servido de muy poco para asegurar que las demandas ciudadanas entren en los presupuestos municipales. Este fue un reclamo unánime entre las personas vinculadas a las organizaciones comunitarias: lo poco que influyen las consultas en los presupuestos finales.

Y no es porque esta decisión final esté reservada a los concejales, sino más bien porque los concejales ni son representantes de territorios o sectores poblacionales, ni rinden cuentas ante sus no-representados de lo que ha pasado con las demandas recogidas durante las consultas. El margen que se sigue dejando a la voluntad política de los gobernantes para hacer efectivos los ejercicios participativos sigue siendo un embudo muy ancho donde todo entra y nada sale.

Pero el escenario podría empeorar si los filtros para estas demandas vuelven a ser las lealtades partidistas. El clientelismo desatado es el peor horizonte posible para la participación ciudadana.

Nunca está de más recordar que la legitimidad de una institución también depende del rendimiento que tenga frente a la mayor pluralidad de los problemas concretos de la ciudadanía.

## *Cumplimiento de la Ley 376*

En este capítulo se trataba de averiguar cómo viven las autoridades la dualidad entre lo que manda la Ley 376 y lo que impone la coyuntura sobre los CPC, vistos los antecedentes de interpretaciones antojadizas de las leyes de su parte. Lo primero que salta a la vista de las respuestas son las divergencias de las valoraciones de los entrevistados según



su ubicación en el binomio autoridad-ciudadanía, y según su posición política. Estas divergencias actúan como fracturas del ordenamiento político contemporáneo dentro de los municipios.

En opinión de todos los gobernantes municipales sin excepción, el proceso de consultas se ha hecho en estricto apego a las leyes, siguiendo las fechas y los procedimientos que allí se ordenan. Si se trata de autoridades sandinistas, hay unos que opinan que los CPC son la nueva fuente del poder y por ello se justificaba las consultas restringidas con estas instancias. Con posturas intermedias otros argumentan que las CPC forman parte del universo de las organizaciones que deben ser consultadas como manda la Ley. Las autoridades liberales tienen una posición más drástica frente a los CPC. Opinan que la legislación no los obliga a consultarlos porque son una agrupación partidista que no representa los intereses de toda la comunidad o el barrio. Presentan dos patrones de conducta: hacen las consultas establecidas o hacen consultas restringidas con sus alcaldes auxiliares.

Los ciudadanos también tienen planteamientos divergentes según su afinidad política. Los sandinistas bajo gobiernos sandinistas consideran legítimo y legal que las consultas tomen cuenta sólo a los CPC porque de hecho han sustituido a las organizaciones comunitarias, llámense CDC o asociaciones de pobladores. Los sandinistas bajo gobiernos liberales sienten que se incumple con las leyes por no ser tomados en cuenta como una organización más del municipio o impedir que participen en bajo el nombre de CPC.

**Cuadro No. 2**  
**Cumplimiento de la Ley 376 en opinión de autoridades y**  
**ciudadanos, según posiciones políticas**

	<b>Sandinistas</b>	<b>No sandinistas</b>
Autoridades	Cumplimiento pleno Consultas a CPC justificadas.	Cumplimiento pleno CPC no están amparados por Ley 376.
Ciudadanos	Ley 376 ampara a los CPC. CPC son los mismos que CDC o que asociaciones de pobladores.	Incumplimiento total o cumplimiento parcial. CPC no pueden sustituir los espacios consultivos que manda la Ley 376. CDC y CDM son los únicos espacios válidos

*Fuente: Elaboración propia*

Los ciudadanos no sandinistas bajo gobiernos no sandinistas por su parte valoran el cumplimiento de la Ley 376 como parcial o de incumplimiento total. Critican que estos alcaldes hagan consultas restringidas con sus allegados o que simplemente no hagan consultas. En un municipio de estos, las autoridades llegaron al extremo de ausentarse del cabildo antes de que finalizara sin ningún tipo de explicación. El mismo tipo de opinión tienen estos ciudadanos bajo gobiernos sandinistas cuando las consultas con los espacios legales se han sustituido por los CPC, o en los casos en que se han sentido marginados por las preferencias de estos alcaldes hacia sus correligionarios.

De modo que, a juzgar por las reacciones encontradas de autoridades y ciudadanos, no puede afirmarse que la competencia entre los modelos de participación ciudadana esté contribuyendo a un mayor cumplimiento de las leyes, y menos aún de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, salvo en contadas excepciones. Al contrario, la dualidad entre los modelos más bien ha propiciado mayores cuotas de discrecionalidad para aplicar las leyes por parte de las autoridades, y por esa vía se está abonando a la repolarización política en los municipios.

## *Niveles de participación ciudadana*

En este punto se pretendía conocer en qué medida el debate acerca de los modelos participativos ha avivado el interés de la ciudadanía por intervenir en la toma de decisiones públicas. O si por el contrario, más bien se estaba produciendo más desmovilización y apatía.

Resulta difícil llegar a conclusiones definitivas acerca de si el debate nacional sobre los modelos participativos ha estimulado mayores niveles de participación en las consultas, o si por el contrario la ha desmotivado. La dificultad principal radica en la carencia de cifras anteriores y actualizadas que permitan una comparación más objetiva.

Por ello, y basándose en las percepciones y valoraciones de la población entrevistada, las respuestas obtenidas se pueden reagrupar en tres grandes categorías: las que dicen que hay más participación, las que aseguran que hay menos y las que opinan que no hay cambios.

**Hay mayor participación.** Quienes así opinan lo atribuyen a varias razones. Para unos



este incremento es un resultado de las innumerables capacitaciones que las organizaciones de la sociedad civil han impartido a la ciudadanía; y de la puesta en marcha de la Ley de Participación Ciudadana de cuyos contenidos se ha ido apropiando cada vez más la población. Esto sería una consecuencia del trabajo que se ha hecho en los últimos años.

Para otros los mayores niveles de participación en la discusión de los presupuesto se explican por la creación de los CPC en los ámbitos comunitarios. Ello habría creado nuevas oportunidades para que participara la población que no estaba organizada o que no solía participar y que se han incorporado a juntas directivas que requieren mayor número de personas. Además, la presencia de las delegaciones de los ministerios habría incentivado el interés de la población para presentar sus demandas.

Estas mismas personas aducen que el proceso de implantación de los CPC también habría generado un clima de movilización, en especial cuando fueron llamados a exigir determinadas reivindicaciones o a asumir funciones de distribución de frijoles, que ha influido en que más gente participe.

**Hay menos participación.** Por su parte quienes opinan lo contrario identifican las más variadas causas, entre las cuales están: La confusión creada por la implantación de los CPC sin aclarar sus funciones ni haber abolido las instancias anteriores. Esto ocurrió paradójicamente donde los mismos dirigentes comunitarios pasaron a ser de los CPC sin otra explicación que el cambio de membrete. La otra causa señalada ha sido el desencanto por tantos esfuerzos anteriores por influir en la agenda de las autoridades sin haber obtenido resultados positivos. Para esta personas la disminución no tiene que ver con los CPC sino más bien con el efecto acumulativo de muchas frustraciones.

Un bloque que podría calificarse de intermedio entre las posiciones anteriores, es el de quienes afirman que hay un segmento de la población que no quiso participar en nada para no ser parte de ninguna de las convocatorias restringidas de liberales o de sandinistas. La extrema politización de las convocatorias habría alejado a estas personas.

**Igual participación que antes.** Aquí se ubican quienes constatan el hecho práctico que genera la tendencia hacia las consultas sectorias de los presupuestos. En los municipios de gobierno sandinistas son los mismos líderes comunitarios que han pasado a llamarse CPC. En los municipios de gobiernos liberales tampoco ha habido grandes cambios porque allí los CPC no están jugando ningún rol y los liderazgos que organizan y promueven la participación son los mismos de antes.



**Participación urbano-rural.** Un patrón que se ha reforzado con el debate entre ambos modelos es la participación diferenciada de las poblaciones urbanas y rurales. Como ha sido tradición, la participación en las áreas rurales sigue siendo mayor que en las ciudades, y ahora con mayor razón por el impacto que ha tenido la formación de los CPC sobre los comités de desarrollo de comarcas. Como los manifestaron los líderes de base, ha sido en las áreas rurales donde se han incorporado más personas a las nuevas organizaciones con la expectativa de encontrar respuestas sus necesidades en la interlocución con las delegaciones de los ministerios.

En cambio en las ciudades, y más aun en las cabeceras departamentales los estímulos para la participación en las consultas siguen siendo los mismos, los problemas planteados más complejos y en algunos casos los canales de acceso a las autoridades locales y nacionales más expeditos. De allí su baja participación en los procesos de diálogo y concertación colectiva.

Recapitulando lo dicho al inicio de este capítulo, no es fácil afirmar si la participación en las consultas de los presupuestos es mayor o menor que antes. Lo que sí queda claro es que hay más interés por lo que está ocurriendo con las organizaciones comunitarias y con las expectativas de un acceso directo a los delegados de los ministerios para incidir en las inversiones públicas del gobierno central.

Si a ello agregamos que 2008 será un año de elecciones municipales en el que las maquinarias de los partidos se movilizarán buscando el voto de la población que participa o no en uno o en ambos de los modelos, se puede anticipar que la atención sobre los mismos seguirá en aumento, y que su utilización proselitista hará mella en la credibilidad de cualquiera de ambos.

## *Conclusiones*

La elaboración de los presupuestos municipales ha sido una buena oportunidad para analizar cómo se comportan en la práctica dos modelos participativos que se disputan en teoría los mismos actores, los mismos propósitos y los mismos productos: la población



organizada, la relación directa entre ciudadanos y autoridades, y la mejoría en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Ambos modelos parecen destinados a enfrentarse entre sí y enfrentarse también a los mismos retos externos. El enfrentamiento entre sí tiene matices variados. Los retos externos tienen que ver con la democratización de las decisiones públicas, y la efectividad de sus mecanismos para contribuir al desarrollo local teniendo como base las demandas ciudadanas.

La relación entre ambos modelos no parece tender hacia la colaboración ni a la “coexistencia pacífica”. Si bien las evidencias recogidas por este estudio oscilan entre la complementariedad y el conflicto, no hay que perder de vista dos hechos que pueden inclinar la balanza hacia el lado del conflicto por la vía de la sustitución o del desconocimiento del otro:

- El desarrollo creciente de los CPC puede hacer pensar que a mayor consolidación mayor sustitución de un modelo por otro,
- Las declaraciones del Presidente Ortega en el Congreso del FSLN del 29 de febrero del 2008, en el sentido de someter la autoridad de los alcaldes sandinistas al mandato de los CPC.

Esto no haría otra cosa que confirmar las recomendaciones del documento “Manual de gestión municipal sandinista” presentado al inicio de este estudio, en el que se definía al alcalde como “un ejecutor o “un administrador” de las decisiones del pueblo organizado en las “asambleas del poder ciudadano municipal”.

Sin duda que el resultado de las elecciones municipales de noviembre del 2008 aportarán sus dosis o a la implantación generalizada de los CPC donde gane el FSLN, o a la supervivencia del modelo de los CDM/CDC donde ganen otros partidos.

En contra de los CDM/CDC juega el hecho de que los liberales tampoco representan una garantía para el respeto y el buen funcionamiento de los espacios del Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Este Sistema, si bien ha quedado huérfano de apoyo por parte de las autoridades, sigue siendo el referente más importante del trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil que promueven la participación ciudadana,

y en particular las afiliadas a la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.

En cuanto a los retos externos para ambos modelos, en lo que a la democratización de las decisiones públicas se refiere, la comparación ha arrojado un saldo favorable para los CDC y los CDM frente a los CPC. Destaca el grado de apropiación que las comunidades rurales han mostrado hacia los CDC. Un hecho que lo demuestra es que aún en las localidades donde los CDC han sido sustituidos por los CPC, los dirigentes prefieren seguir presentándose como representantes de los CDC. Esto podría tener distintas interpretaciones, pero la más evidente es una identificación mayor con la organización que lleva trabajando más tiempo para toda la población.

En cuanto a los CDM, en un buen número de casos estudiados resulta difícil defenderlos frente a la avalancha de los CPC. Ciertamente los CDM son percibidos en su mayoría como poco funcionales y sometidos en exceso a los alcaldes. Aunque en su favor hay que decir que si no han funcionado es por falta de voluntad política de la autoridades para acatar sus decisiones, y no porque el diseño no funcione. Los CDM representan un modelo de red actores locales que crean nuevas oportunidades para deliberar y encontrar las mejores soluciones a problemas locales. Estas redes en las que participan gobiernos locales, delgados del gobierno central, empresarios, comerciantes y ciudadanía en general, son las nuevas formas del gobierno de la sociedad en lo que se conoce como gobernanza societal.

Por ello los CDM siguen teniendo a su favor la pluralidad que representan. Pero esta pluralidad ha sido presentada como una democracia improductiva que no resuelve problemas por el poco peso que tiene en las decisiones finales. En este apartado los CPC aventajan a los CDM en tanto que aseguran un vínculo más directo con los tomadores de decisiones.

Pero tampoco hay plena garantía de que se escuche todo el tiempo a los CPC como expresión de los intereses comunitarios cuando estos contradigan las decisiones del gobierno central o las orientaciones del partido del gobierno. Hasta el momento de la redacción de este documento, los CPC no se han caracterizado por su autonomía respecto al gobierno y al FSLN. Esto acarrea consecuencias para la descentralización del Estado como veremos



en los siguientes párrafos.

En el otro reto -la efectividad para incorporar las demandas ciudadanas a los presupuestos municipales- los CPC se enfrentan al desafío de hacer más eficiente y efectiva la inversión pública nacional en los municipios orientándola a las prioridades de las poblaciones. Para ello cuentan a su favor con la voluntad política del gobierno central. Pero esto también entraña una paradoja que repercute en el proceso de descentralización que se venía llevando a cabo.

Si la relación directa CPC-delegados de ministerios en los municipios promete mayor efectividad para responder a las necesidades de la población, y si para que ello ocurra se tiene que esperar que bajen las decisiones del vértice superior de la pirámide (Gabinete Nacional del Poder Ciudadano); entonces se estará recentralizando de hecho el gobierno del país, a medida que se vaya excluyendo de estas decisiones la capacidad autónoma de los municipios de decidir sus propias inversiones y sus propios mecanismos participativos que la población reconoce como más democráticos.

Esto nos trae de vuelta a la dicotomía democracia versus necesidades resaltadas magistralmente por Amartya Sen. Hace casi diez años el premio nobel indio nos advertía de dos cosas:

- Que “nuestra conceptualización de las necesidades económicas depende fundamentalmente de las discusiones y debates públicos abiertos, cuya garantía requiere la insistencia en las libertades políticas y en los derechos humanos básicos”. Es decir, que a mayor debate plural mejor identificación de las necesidades de todos por parte de quienes gobiernan.
- Que “los derechos políticos y humanos brindan a los individuos la oportunidad de llamar con energía la atención sobre sus necesidades generales y demandar la adopción de las debidas medidas. La respuesta de los gobiernos al profundo sufrimiento de los individuos suele depender de las presiones sobre ellos”. Lo que equivale a decir que las mejores respuestas de los gobiernos depende de la libertad que tengan

sus ciudadanos para demandar políticas justas.

Aplicado a nuestra investigación esto lleva colocar ambos modelos en dos polos opuestos: uno que garantiza la respuesta a las necesidades económicas y otro que garantiza la democracia en la medida que acoge a la pluralidad de actores locales.

El modelo de los CPC ofrece mejor capacidad de respuesta a las necesidades económicas y materiales por la vía de una inversión pública mejor orientada hacia los problemas de la gente. Quizás también prometen menor discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las leyes y más obligación de escuchar a las demandas. Pero en su contra presentan mayor margen de clientelismo porque el formato de los CPC está pensado para “su gente”, la gente afín al FSLN.

Por su parte el modelo de los CDC/CDM ofrece más democracia por la vía de una mayor inclusión de la pluralidad social y de mayor participación de los distintos intereses que coexisten en un municipio. Pero también presentan menor garantía de plasmarlos en los presupuestos municipales por el pobre peso que han tenido hasta el presente en las decisiones finales, y por la escasa atención que las autoridades no sandinistas han mostrado hasta el presente a las propuestas emanadas de los espacios participativos.

Así al final de cuentas, las oportunidades para una ampliación del marco de la democracia que ha representando el debate entre modelos participativos, más bien amenazan con pervertirla y revertir los pocos avances que se habían logrado hacia un régimen de participación ciudadana pluralista, autónoma e igualitaria.

Una vez más corresponderá a la ciudadanía decir la última palabra si quiere cambiar libertad por necesidades económicas y materiales, o si por el contrario persistirá en ambas reivindicaciones como principios elementales del desarrollo humano. Parte de ello empezará a ser respondido por las elecciones municipales del 2008. Por eso no podemos menos que cerrar con algunas de las preguntas que han guiado este estudio y que deberán ser respondidas por otras investigaciones:

¿Constatadas las debilidades del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, no era mejor llenar los vacíos y dotar a sus decisiones de mayor fuerza



vinculante para las autoridades nacionales?

- ¿Por qué el FSLN pretende implantar un modelo participativo que nunca ensayó en los municipios donde gobernó en los últimos 18 años?

- ¿Estamos ante un nuevo proyecto de la izquierda que sacrifica los medios por fines? Si así fuera, ¿Aceptarán la ciudadanía nicaragüense el trueque de libertades por necesidades o sumará ambas aspiraciones en sus demandas?

- ¿Pueden los CPC convertirse en un mecanismo plural de participación ciudadana en libertad, o están diseñados para encauzar una participación utilitaria sobre la que se asiente un régimen corporativista, que imponga formatos obligatorios, excluyentes y paraestatales para el diálogo con el gobierno y para la organización de una sociedad civil cooptada y sin opciones para la diversidad?.
-

## *Bibliografía*

Bravo, A y Miranda N. (1998). El municipio en Nicaragua: nuevas perspectivas de identidad y poder, en “Vanini M, y Kinloch F. Política, cultura y sociedad en Centroamérica siglos XVII-XX”, IHNCA-UCA, Managua.

Bufete Popular Boris Vega (2006). Leyes y decretos de la gestión pública municipal y participación ciudadana, 1ra. Ed, Impresiones Helios, Masaya.

Córdova, R. y Ortega M (1996). Gobierno local y participación ciudadana. Nicaragua. FLACSO, San Salvador.

Embajada Gobierno de Finlandia-DFID (2007). Estudio sobre las finanzas municipales y el impacto de las transferencias municipales y el FONIM, 2005-2006”. Versión digital.

Esquema organizativo del poder ciudadano (Primer borrador). Autor desconocido, sin fecha, mimeo.

Prado, S y Aragón, B. (2006). Evaluación de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana. Informe de consultoría. Mimeo.

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2006). Diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM, mimeo.

\_\_\_\_\_ (2007). La participación ciudadana en el primer año de gestión pública municipal. 37 municipios de Nicaragua, enero-diciembre, Managua.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad, Planeta, 1ra. Ed, Barcelona







## Parte 3: Anexos

### 1. Municipios seleccionados para el estudio

REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Sur	Carazo	Diriamba La Conquista
	Masaya	Masaya Nindiri
	Rivas	Altagracia Moyogalpa
Central	Boaco	Boaco Camoapa San José de los Remates Santa Lucía
	Chontales	Comalapa Juigalpa
	Managua	Ciudad Sandino Distrito III Villa El Carmen
Occidente	Chinandega	Chinandega Cinco pinos Somotillo
	León	León Malpaisillo El Sauce

## Anexo 1. Municipios seleccionados para el estudio

REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Norte	Jinotega	Jinotega San Rafael del Norte
	Matagalpa	San Isidro Terrabona
Las Segovias	Estelí	Estelí La Trinidad
	Madriz	Somoto Totogalpa
	Nueva Segovia	Macuelizo Ocotol

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
Diriamba	Douglas Granja David Solórzano Oscar Figueroa	Miembro del CDM Miembro del CPC Asociación de Pobladores
La Conquista	Francisco Moraga Amador Justo José Cerda Luisa González Norberto Chávez René Selva La Conquista Santos Martínez Prado Silvia Ceda Winston José Rizo Umaña Alejandro Muñoz	Fundación San Lucas Asociación de Pobladores Secretaría Concejo Municipal CPC ADECA Miembro del CDM Pobladora participante en cabildo Concejal ALN Miembro del CDM

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
Masaya	Iván Castellón Francisco MENA Juan José Sánchez	Miembro del CDM Bufete Popular Boris Vega Secretario del Concejo Municipal
Nindiri	<del>Carlos Romel Aguilera</del> Ivana Vivas Soto Jairo Hernández Lucas Reyes Mayra Robles	<del>Alcalde de Nindiri</del> ONG Nakawe Asociación de Pobladores Secretario del Concejo Municipal Líder Comarcal
Altigracia	<del>Angelita Guillen Oconer</del> Alberto Flores Arles López Dora Traña Francisco Bonilla	<del>Miembro CDM Técnica MAGFOR</del> Concejal Miembro del CDM (MINSA) ONG Islas Hermanas Coordinador CPC
Moyogalpa	<del>Alfredo Aburto</del> Mario Espinosa Francisco Alberto López Miriam Potoy	<del>Miembro CDM</del> Gerente Cooperativa Presidente CDC Coordinador CPC Vicecalde Coordinadora Proyecto FEV
Boaco	<del>Carmen Mendoza Zúñiga</del> Fernando Isabel Amador Giselda Soraya Tinoco Urbina José Santiago Sevilla Amador Janselina Oporta Milagro Castillo Moreno	<del>Asoc Pobladores Coordinadora CPC</del> Coordinador Asoc. Pobladores Asoc. Pobladores Coordinadora CPC Presidente Asoc. Pobladores Técnica de ASPRODIC Secretario del Concejo Municipal
	Noemí Ruiz	Primer Vocal Comité Coordinador CDM

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
Camoapa	Blanca Rosa Rodríguez Aristides Rodríguez Ramón Mendoza Urbina Elsa Guevara Arróliga Andrés Mendoza Bravo	Coordinadora CPC Comarca Matamba Vicealcalde / Miembro Comisión de la Consulta al Presupuesto Fiscal del Comité Coordinador del CDM Representante de San Just Solidario Coordinadora Departamental CPC Sector Cultura Secretario Ejecutivo del CPC Comisión de Cultural Departamental
San José de los Remates	Vicente Espinosa Alemán José Duran Arauz Rosa Elena Malespín C. María Josefa Urbina A.	Coordinador de CDC Director del CEPAD Coordinador Dep. Gestión Local CPC Vice Alcaldesa
Santa Lucía	José Vicente Guzmán Ana María Nelía Herrera Sebastián Suárez Solano	Secretario del Concejo Municipal Miembro del CPC Directivo del CDC
Comalapa	José Avelino Vanegas R. Mauricio Olivar García Félix Dávila Arróliga Manuel Delgado Valverde María Olivar González Guillermo Miranda C	Vicealcalde Coordinador PASCO (Proyecto Agricultura Sostenible Comalapa) Vice – Coordinador del CDM Presidente Coop. San Nicolás Coord. CDB Asoc.Pobladores. (Urbano) Secretario del Concejo Municipal
Juigalpa	Carlos Moncada Bonilla Anabel Carrillo Aragón	Coordinador Junta Gestión Urbana CDM Movimiento de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinosa (AMNLAE)
Juigalpa	Mayra Centeno Reyes	Coord. Junta de Gestión Comarcal

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
		Coordinadora Asoc. de pobladores Coord. Desarrollo Rural en el CPC. Comarca San Esteban
	Aura Ivania Arauz	PAES
Ciudad Sandino	Francisco Pérez Juan Carlos Balmaceda Leonel Arguello Roberto Días Castillo Ramón Tercero Virgilio Matamoros	CPC Secretario del Concejo Municipal Asociación de Pobladores Asociación de Pobladores Asociación de Pobladores Concejales
	Cairo Navarrete	CPC
Distrito III	Edgardo Cuaresma Freddy Hernández Leslie Mayorga	Concejales FSLN Martin Luther King CPC
	Angélica Villa Carmen	PCI
Villa El Carmen	Álvaro Espinoza Dr. Alvarado Henri Espinosa Consuelo Centeno Juan Ramón Salazar José Valle	Asociación de Pobladores CEPS Secretario del Concejo Municipal Instituto Juan XXIII Oficina de Planificación Alcaldía CPC
	Lic. María José Díaz R.	ASODEL
Chinandega	Lic. Mariana Solís Porfirio Martínez	Área de Relaciones con Comunidad Área de Relaciones con Comunidad
	Wilmer Laines	Alcalde auxiliar/ CDC

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
Cinco Pinos	Francisco Calí Ramón Ernesto Garmendia Rommel Soriano	Secretario Concejo Municipal Asociación Elmer Urrutia Responsable de Planificación Municipal Alcaldía
Somotillo	<del>Ariel Carrasco</del> Ingeniero Ignacio Cruz Manuel Pérez Hernández Saúl Montoya Hilaria Juárez Cruz Jorge A. Espinales Vallejos	<del>Técnico Extensionista COODER</del> Área Planificación a Alcaldía Líder y Miembro de los CPC Resp. Planificación Alcaldía Secretaria Concejo Municipal Concejal PLC
León	<del>Jorge Luis Calderón</del> Lucía Balladares Teodoro Sánchez Carlos Jirón René Pacheco	<del>Miembro CDM y Periodista UPN</del> Líder Comunitaria Vicealcalde municipal Concejal FSLN Concejal FSLN
Malpaisillo	<del>Balvino Valencia</del> Juana Delia Rojas Omar Baca Pedro García	<del>Coordinador CDC</del> Xochilt Acatl Secretario Concejo Municipal Concejal PLC
Sauce	<del>Itza Zamora</del> José Javier Mejía Membreño Matías Arbizú Silfredo Quiñones  Iván González	<del>Coordinadora CDUR</del> ASOPRODHUS Palle Marker Concejal FSLN Secretario Concejo Municipal  Director de la oficina de

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
Jinotega	Salvador Benjamín Ruiz Alicia Centeno Armell Dallatore	Participación Ciudadana Alcaldía Secretario del Concejo Municipal y líder evangélico Dirigente comunitaria ONG La Cuculmecca
San Rafael del Norte	<del>Gloria Francisca Rivera</del> Iván Herrera Rosa Emilia Tinoco H.	<del>Miembro del CDM / Mesa de Género</del> Concejales Sandinista Presidenta Coop. Mujeres Emprendedoras Concejales PLC y Secretario del Concejo Municipal.
	<del>Federico Dávila Reyes</del> Félix Herrera Castro Douglas Antonio Moran Julio Quintanilla Gutiérrez Isabel Obregón Medardo González R.	<del>Vice Alcalde</del> Miembro del CDM Movimiento comunal (MCN) Secretario del Concejo Municipal ONG Concejales del FSLN
San Isidro	<del>Cándido Castillo López</del> Marcos Antonio Mercado Ricardo Acosta Martínez María Estela Girón Castro Juan Ángel Ochoa Flores Jairo Mendoza Torres Carlos Hernández C.	<del>Concejales del FSLN</del> Pastor Evangélico y miembro CDM Visión Municipal y miembro CDM Líder comunitaria Coordinador Municipal CPC Vicealcalde Secretario del Concejo Municipal
Terrabona	Erick Gómez	Secretario del Concejo Municipal

## Anexo 2. Personas entrevistadas

MUNICIPIO	PERSONAS ENTREVISTADAS	ORGANIZACION
Estelí	Danilo Lagos Norma Irías Carrasco María Teresa Illescas	Coordinador del CDC y CPC Directora del Centro de Desarrollo Integral de la Mujer LAS ABEJAS Vicealcaldesa
La Trinidad	Bismarck Rayo Ceferina Fuentes Yesenia Tinoco Centeno Jackson Moreno Tinoco	Vicecalde Dirigente Comunal Secretaria del Concejo Municipal Directivo del Movimiento Comunal
Somoto	Luis Fernando Pozo Freddy Flores Alba Nidia Fiallos Efrén González Briones	Secretario del Concejo Municipal Secretario del Movimiento Comunal Directora del INPRHU Vicecalde Somoto
Totogalpa	Rafael Olivas Gregorio Pérez Miranda Wilmer Gutiérrez Gómez Reinaldo Lagos Mejía	Vicecalde Concejal del FSLN Líder Comunidad Indígena Líder Comunitario
Macuelizo	Simona Sandoval José Antonio Espinosa India Guadalupe Peralta	Resp.Participación Ciudadana Alcaldía Secretario del Concejo Municipal Directora del Proyecto de Incidencia Ciudadana (FUNDEMUNI)
Ocotal	Maxwell Urcuyo Ocotal Guadalupe Olivas Xiomara Tercero Bertha Flores Gilma Rodríguez	Secretario del Concejo Municipal Asociación Municipios Unidos Asociación de Pobladores FUNDEMUNI Vicealcaldesa



### **Anexo 3. Equipo de trabajo de campo**

1. Alejandro Espinoza Gómez
2. Carlos Manuel Barahona Cruz
3. Deysi Marina Rivera Olivas
4. Daniel Pérez Reyes
5. Emilio Avilés Dinarte
6. Ismael García Jarquín
7. José Manuel Jiménez Cruz
8. Jorge Ulises Cruz Castillo
9. Laura Amanda Lau Cuadra
10. Miladis Días Serrano
11. Ramón Enrique Mendoza Acevedo
12. Ulises Hernández



El proceso de formulación de los presupuestos municipales para el 2008 representaba una oportunidad valiosa para examinar en la práctica el comportamiento de dos propuestas participativas más allá del discurso, de las sospechas y de la dialéctica política: los CDM y los CPC. De allí nuestro interés de hacer un estudio que explorara los dilemas y retos de la participación ciudadana en los actuales momentos, sobre un tema clave para la democracia y el desarrollo local como son los presupuestos municipales, una de las decisiones más importantes para cada municipio.

Realizada en el último trimestre del 2007 en treinta y un (31) municipios del Pacífico, Centro y Norte del país, y aplicando una metodología cualitativa que combinó las entrevistas a informantes calificados, la observación de eventos de consultas y cabildos abiertos; este estudio se propuso responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo ha sido la relación entre ambos modelos?; ¿Cuál contribuye más a la democracia?; ¿Cuál ha sido más efectivo para incorporar las demandas de la población?; ¿Cuál ha sido su aporte al cumplimiento de la Ley de Régimen Presupuestario por parte de las autoridades?; ¿Han incentivado la participación de la población?.

Esta investigación, es un producto del Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), organización de la sociedad civil adscrita a la Asociación de Desarrollo Municipal, que con el apoyo de la Fundación Heinrich Boell y otras organizaciones amigas, contribuye al fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales y políticos, y facilita espacios de diálogo para elevar la calidad de su participación en la construcción de instituciones democráticas y de políticas públicas incluyentes.



HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE