



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS LOCALES, EL CASO DEL DISTRITO VI DEL MUNICIPIO DE  
MANAGUA, (2007-2013)**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**RODOLFO JAVIER MORALES TORRES**

**PROFESOR GUÍA:**

**GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

**GONZALO ANTONIO DELAMAZA ESCOBAR  
DANAE MLYNARZ PUIG**

**SANTIAGO DE CHILE  
2014**

**RESUMEN DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE:**

Magister en Gestión y Políticas Públicas

**Por:** Rodolfo Javier Morales Torres

**Fecha:** 15/12/14

**Profesor Guía:** Gabriela Rubilar Donoso

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES, EL CASO DEL DISTRITO VI DEL MUNICIPIO DE MANAGUA, (2007-2013)**

Este estudio de caso analiza los procesos de participación ciudadana que se han implementado en el Distrito VI del Municipio de Managua, por considerarse uno de los distritos más grandes de la capital, con mayor importancia demográfica, económica y por su rol de representación y proximidad con la ciudadanía, tratando de destacar los aspectos relevantes, extraer las experiencias valiosas y recoger las recomendaciones planteadas por los ciudadanos, líderes y funcionarios entrevistados para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y la gestión municipal.

Específicamente se examina, cómo funciona y se operativiza el marco del nuevo modelo de participación ciudadana (Gabinetes de la Familia la Comunidad y la Vida) implementado por decreto presidencial 112 -2007, y la manera en que éstos contribuyen desde el distrito a los diseños de políticas públicas locales. Desde esta perspectiva, esta investigación se propuso de manera general, analizar el proceso de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas locales y las interrelaciones de la ciudadanía con el Distrito VI del municipio de Managua, en el periodo 2007-13.

Esta investigación corresponde a un caso único y fue desarrollada a partir de un enfoque cualitativo de tipo descriptivo en tanto se propuso conocer, analizar y extraer aprendizajes del proceso de la participación ciudadana desarrollados en el Distrito VI, del municipio de Managua con énfasis en la formulación de las políticas públicas.

A la luz de los resultados obtenidos se vislumbra un proceso de participación que se construye desde las bases territoriales, con una organización relativamente joven y en evolución, que funcionan más como un mecanismos de articulación y gestión institucional para adecuar la oferta pública a las necesidades de las comunidades, cuyos alcances están orientados a apoyar la auto gestión de las comunidades, en la búsqueda de un ciudadano cada vez más propositivo y no demandante y de un gabinete que coordina y articule con la comuna los temas que atribuyen al desarrollo de su comunidad. En este sentido se reconoce el aporte de la participación ciudadana y la idea de un gobierno relacional, que implica a la ciudadanía en las decisiones ya que ellos dentro de la comunidad son los que mejor saben lo que acontece en su territorio y por lo mismo pueden formar parte de las propuestas de la solución a sus problemas. No obstante las evidencias encontradas mediante las entrevistas, muestran que pese al involucramiento de la ciudadanía en los temas sociales, está aún se ubica en el nivel de información y consulta, puesto que los gabinetes comunitarios funcionan como facilitadores de información y los insumos para que la alcaldía tome su mejor decisión. La limitación más importante de estos procesos participativos es que están fuertemente concentrados en la fase de información de la política pública, lo cual indica una tendencia a utilizar estos mecanismos en las fases previas de información y planificación.

## DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado con todo mi amor a mi hijo *“Ian Rodolfo Morales”*, quien desde hace 18 meses me espera con los brazos abiertos para enseñarme a ser papá y a la persona que me enseñó a ser lo que soy, la que ilumino mi camino en momentos de soledad, tristeza, triunfos, fracasos y alegrías, quien a pesar de no estar en este momento, está en mi corazón, en mi esencia, sus últimas palabras fueron ***“hijo mío estudia, trata de ser buena persona y no olvides de dónde vienes”***, sigo estudiando no para saber más, ni ser mejor que otros, sino para superarme a mí mismo y ayudar a otros, gracias por regalarme la vida mamá, ejemplo de vida, valentía y lucha ineludible, a un año de tu partida mis palabras de cierre y también de comienzo siempre serán para ti, *“María Isabel Torres Jiménez”*.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, por estar siempre conmigo mostrándome su infinito amor y misericordia en momentos de tristeza y alegrías, dándome la fortaleza y el coraje para aceptar las cosas que no puedo cambiar y terminar con éxitos este Magister en Gestión y Políticas Públicas.

A mis Hermanos, Cristina Isabel Morales y Fausto Ariel Morales, quienes me apoyaron en todo momento, alimentando mi corazón de fe y esperanza para terminar con éxito este desafío.

A mis Amigos, Praxy M. Pineda, Vielka Gutiérrez, Silvia Altamirano, Gabriel Paredes y Alejandra Martínez, por su apoyo constante, motivación y preocupación por las cosas que me afectan y los proyectos que realizo.

A los compañeros de trabajo y amigos del Distrito VI, de la Alcaldía de Managua, lugar donde me desenvuelvo profesionalmente, quienes me apoyaron constantemente con la información requerida para esta investigación y a entender la importancia de la Participación Ciudadana como pilar fundamental para el desarrollo socioeconómico de las comunidades y para mejorar la gestión municipal en el territorio.

A mi profesora Guía Gabriela Rubilar Donoso, quien verdaderamente puso a prueba su paciencia durante todo este tiempo de manera solidaria, con mucha dedicación y entrega, convirtiéndose en una fuente de inspiración y conocimiento para culminar este estudio de caso en los tiempos establecidos.

A todos aquellos, quienes de una u otra forma, contribuyeron a hacer posible que pudiera concretar de manera exitosa esta oportunidad de aprendizaje.

A todos Gracias.

## TABLA DE CONTENIDO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	<i>1</i>
<i>I. MARCO CONCEPTUAL</i>	<i>4</i>
1. Enfoque teórico de la participación	4
2. Nociones de ciudadanía	6
3. Participación y Democracia	8
4. Gobernanza de proximidad y participación ciudadana en el espacio local	10
5. Objetivos de la participación ciudadana	12
6. Mecanismos y niveles de participación ciudadana	13
7. Políticas públicas y participación ciudadana	16
8. Incidencia de la participación ciudadana en políticas publicas	18
<i>II. DISEÑO METODOLÓGICO</i>	<i>19</i>
<i>III. CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO VI</i>	<i>22</i>
1. Breve descripción y contexto sociopolítico	22
2. Estructura Organizacional y Funcionamiento	23
3. Procesos organizacionales y gestión política con actores territoriales	24
<i>IV. MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	<i>24</i>
1. Situación de la participación ciudadana en el espacio local: una aproximación histórica en Nicaragua	25
2. Instrumentos normativos para la participación ciudadana	38
3. Análisis de contenido de los instrumentos descritos	51
<i>V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D-VI DEL MUNICIPIO DE MANAGUA</i>	<i>55</i>
1. Percepciones de participación de los habitantes del Distrito VI	55
2. Procesos de participación ciudadana en el distrito VI	58
3. Mecanismos de participación ciudadana implementados en el Distrito VI	61
4. Fortalezas y debilidades de los GFCV como mecanismos de participación	63
5. Incidencia de los ciudadanos del D-VI en el diseño de políticas públicas	65
6. Retos y desafíos del sistema político en el diseño de políticas públicas	70
<i>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</i>	<i>72</i>
<i>VII. BIBLIOGRAFÍA</i>	<i>79</i>
<i>VIII. ANEXOS</i>	<i>82</i>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1. Mecanismos de participación utilizados por el sector público</b>	13
<b>Tabla 2. Niveles de Participación Ciudadana</b>	15
<b>Tabla 3. Selección de la Muestra</b>	21
<b>Tabla 4. Actores sociales que intervienen en la implementación del modelo de participación</b>	33
<b>Tabla 5 Artículos de la Constitución vinculados a la participación ciudadana</b>	38
<b>Tabla 6 Artículos de la constitución vinculados a participación y ciudadanía</b>	40
<b>Tabla 7. Niveles de Participación Ciudadana</b>	42
<b>Tabla 8 Principios de la Ley 475 vinculados al derecho de participación</b>	46
<b>Tabla 9. Funciones de la participación ciudadana en el gobierno municipal</b>	57
<b>Tabla 10. Fortalezas y debilidades de los GFCV como mecanismos de participación en el Distrito VI</b>	65
<b>Tabla 11. Artículos Relacionados con Participación de la Constitución Política de Nicaragua.</b>	85

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<b>Gráfico No. 1 Objetivos de la Participación Ciudadana</b> _____	12
<b>Grafico No. 2 Intensidad Participativa</b> _____	16
<b>Grafico No. 3 Incidencia en los procesos de participación local</b> _____	19
<b>Grafico No. 4 Instancias de concertación de participación ciudadana</b> _____	28
<b>Grafico No. 5 Niveles de organización CPC y GPC</b> _____	30
<b>Gráfico No. 6 Interrelaciones de los Actores</b> _____	35
<b>Gráfico No. 7 Análisis Comparado de los Instrumentos de normativos de la Participación Ciudadana.</b> _____	52

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en el espacio local favorece la generación de capacidades en los sujetos y en las organizaciones comunitarias para que puedan debatir y participar en la toma de decisiones. Según Fernández, en este espacio se hace posible “*el encuentro cierto entre ciudadanos y sus gobernantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad*”. (2006, p.1)

De acuerdo a esta premisa este estudio de caso busca precisar los elementos que definen los procesos de participación ciudadana en el municipio de Managua, particularmente en el Distrito VI de la capital, se trata de desentrañar y conocer el entramado de las relaciones que se efectúan entre los distintos actores de la sociedad civil e institución municipal que legitiman o sustenta la formulación de las políticas públicas o sociales que emanan de la delegación del Distrito VI de la Alcaldía de Managua.

Para ello examinamos, cómo funciona y se operativiza el marco del nuevo modelo de participación ciudadana (Consejos del Poder Ciudadano o Gabinetes de la Familia la Comunidad y la Vida) implementado por el gobierno del Frente Sandinista por decreto presidencial 112 -2007 y la manera en que éstos contribuyen desde el distrito a los diseños de políticas públicas, tratando de abordar el tema de la ciudadanía desde la perspectiva de la participación social (ciudadana) y de su relación con las políticas públicas, en dos ejes fundamentales:

- La participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas.
- Protagonismo e incidencia de la ciudadanía en el desarrollo de los programas y servicios estatales.

Este modelo de participación ciudadana, ha sido producto de un proceso de acumulación de experiencias, que tuvo su origen con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979, la cual se inició en términos normativos, con la promulgación de la Constitución de 1987<sup>1</sup>, que restauró la autonomía municipal suprimida por la dictadura somocista en 1937.

En este contexto se considera como marco referencial para este estudio, la creación e implementación de la ley de municipio (Ley N° 40, aprobada en el año 1987 y puesta en vigencia en el año 1990) y la ley de participación ciudadana (Ley N° 475 aprobada en el año 2003); instrumentos normativos que han venido fortaleciendo el andamiaje jurídico que propició un incremento cuantitativo y cualitativo de la participación ciudadana en la gestión local para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas locales.

Por otro lado se retoma como antecedentes del caso, la creación de los consejos y gabinetes del poder ciudadano impulsados por decreto presidencial 112-2007, del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, lo cual ha conllevado a profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, así como una propuesta de cambio sustantivo en la formulación y administración de las políticas públicas, a través de un rol más proactivo del Estado, el cual se acompaña de cambios en

---

<sup>1</sup> En el Artículo 48 de la Constitución, se reconoce la “obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”. Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal, a nivel nacional y local (Art.50).



el papel que los y las nicaragüenses juegan en el marco del desarrollo del país; mecanismo por el cual se propicia la responsabilidad nacional del desarrollo humano, y el compromiso individual, familiar, comunitario y colectivo con la nación. La importancia de estos mecanismos de participación<sup>2</sup>, es que su funcionamiento y ejercicio participativo radica en el municipio, por lo cual se vislumbra una relación, más directa y cercana con la municipalidad y por tanto con el Distrito en su rol de vehicular intereses como dependencia municipal.

Sin embargo cabe mencionar que la efectividad de este modelo ha sido muy cuestionada en términos de legitimidad en cuanto a aspectos normativos y aceptación por los diferentes actores sociales<sup>3</sup>, que han impulsado procesos y mecanismos de participación ciudadana tanto a nivel municipal, regional y nacional<sup>4</sup>.

En este sentido, en este estudio de caso se analiza si el discurso favorecedor de la participación ciudadana cuenta con las condiciones propicias para su ejercicio efectivo en los espacios gubernamentales, en particular en el Distrito VI de la Alcaldía de Managua, de tal manera que los mecanismos de participación ciudadana puestos en práctica, puedan generar condiciones para legitimar o problematizar el modelo de desarrollo que actualmente se implementa. Considerando según lo planteado por Serra Vázquez (2007), que uno de los problemas más importantes en los procesos de participación ciudadana son los espacios limitados para una participación efectiva, en tanto los líderes comunitarios no cuenten con información y conocimiento previo de las propuestas institucionales, de modo que les permita consultar con sus bases, analizar las propuestas y llevar un planteamiento consensuado ante al gobierno municipal para su aprobación.

Con respecto a este enfoque, buscamos describir un proceso de participación que no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley; tampoco a la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas, en conjunto con el gobierno local.

Desde esta perspectiva, esta investigación se propuso de manera general, analizar el proceso de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas locales y las interrelaciones de la ciudadanía con el Distrito VI del municipio de Managua, en el periodo 2007-13. Específicamente se buscó lo siguiente:

- Describir el marco legal normativo de la participación ciudadana, examinando la coherencia entre el marco constitucional y el marco legal a nivel Local.
- Precisar los mecanismos mediante los cuales se llevan a cabo los procesos de participación ciudadana para la formulación de PP locales en el ámbito del Distrito VI de la Alcaldía de Managua.
- Conocer los procesos de incidencia ciudadana, identificando debilidades y fortalezas en la consulta, aprobación y ejecución de políticas públicas promovidas por la Alcaldía de Managua - Distrito VI.

---

<sup>2</sup> Nos referimos a los consejos y gabinetes del poder ciudadano.

<sup>3</sup> Organismos no Gubernamentales como la Coordinadora Civil, IPADE, FUPADE, INGES, entre otras, Partidos Políticos de Oposición y Medios de comunicación.

<sup>4</sup> Para mayor información ver notas de la Prensa de Nicaragua, (La Prensa, 28 de mayo 2013).

- Examinar los principales retos y desafíos del sistema político frente a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales en el Distrito VI.

En este sentido la relevancia de este estudio, es que identifica los aportes que el Distrito VI, por su rol de representación y proximidad con la ciudadanía, hace a la municipalidad, en los procesos de participación ciudadana para el diseño de las políticas públicas locales, aprovechando los mecanismos descritos por la ley de participación ciudadana y el decreto presidencial antes referido, en la toma de decisiones, actividades y temas, que se relacionan al desarrollo económico, social y político del mismo, así como el involucramiento de la ciudadanía en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales; acciones, planificaciones y decisiones hacia el estado, en las diferentes políticas y programas que se desarrollen desde la delegación territorial VI, de la Alcaldía de Managua en el periodo 2007-13.

A lo largo de este trabajo se sostiene que el desarrollo de procesos efectivos de participación ciudadana contribuye a fortalecer y asegurar la sustentabilidad del sistema democrático. Al mismo tiempo que la acción ciudadana de todo individuo u expresión organizada en el espacio público otorga legitimidad política y social a las acciones implementadas por el gobierno, en la medida que este vincule o articule las preferencias y demandas comunitarias con una gestión pública cada vez más innovadora y eficiente que tienda a asegurar una distribución más igualitaria del poder y una mayor integración y cohesión social.

Este documento presenta una síntesis del devenir de los procesos de participación ciudadana que se han implementado en el Distrito VI, por considerarse uno de los distritos más grandes de la capital, con mayor importancia demográfica y económica dado su ubicación geográfica, así como también los niveles de pobreza que existen en el mismo, tratando de destacar los aspectos relevantes, extraer las experiencias valiosas y recoger las recomendaciones planteadas por los ciudadanos, líderes y funcionarios entrevistados para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y la gestión municipal.

El documento se organiza en cinco apartados o secciones que se describen a continuación:

En el primer capítulo, se trabajan las bases conceptuales y posiciones teóricas acerca de los procesos de participación ciudadana, la relación entre participación ciudadana y políticas públicas, incidencia de la ciudadanía y elementos relacionados con la gobernanza de proximidad necesarios para ubicar el contexto en que se dan las relaciones entre el Distrito VI de la Comuna y los actores sociales presentes en el territorio.

En el capítulo seguido se describe la metodología utilizada para la recolección, procesamiento y análisis de la información para la presentación de los hallazgos encontrados en el proceso de investigación.

En el tercer capítulo se describe el contexto institucional donde se desarrolla nuestro estudio de caso, este contiene una breve descripción del Distrito VI, sus procesos organizacionales, de funcionamiento y de gestión política de los actores territoriales que demarcan aspectos relevantes de la participación ciudadana en la gestión Distrital.

Posteriormente, en el cuarto capítulo se exponen los aspectos normativos de la participación ciudadana en Nicaragua, estableciendo un análisis sobre la coherencia entre el marco jurídico nacional, es decir los principios constitucionales que sustentan el modelo de participación ciudadana y el marco jurídico municipal donde se incluye al ciudadano a la gestión de las políticas públicas locales.

El quinto capítulo abordará las condiciones de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas municipales, analizando el funcionamiento de los cabildos municipales y el funcionamiento de los Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida del poder ciudadano (GFCV), en la consulta, ejecución y evaluación de la política, así como también los retos y desafíos que enfrenta el sistema político frente a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas municipales, tratando de identificar aprendizajes que ayuden a fortalecer el modelo y el vínculo de trabajo entre la comuna y los GFCV.

Finalmente en el apartado de las conclusiones se presenta en términos generales un balance teórico práctico sobre los aspectos relevantes de la discusión suscitada en los temas sobre participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en el Distrito VI, abordados en este trabajo.

## **I. MARCO CONCEPTUAL**

Este capítulo contiene aspectos relevantes que integran la revisión bibliográfica que soporta las bases conceptuales, posiciones teóricas e ideas sobre los cuales se articula el estudio de caso, cuyo eje fundamental son los procesos de participación ciudadana referidos al contexto sociopolítico de Nicaragua. Se expone, igualmente, los conceptos de ciudadanía, participación ciudadana, gobernanza de proximidad e incidencia y se hace referencia a las políticas públicas con enfoque participativo como nexo entre el Estado y la sociedad civil.

### **1. Enfoque teórico de la participación**

La Participación es un concepto que ha sido entendido de diferentes formas y significados los cuales muchas veces son contradictorios en sí mismos. Desde el punto de vista práctico puede considerarse un concepto polisémico relativamente reciente, que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, Democracia, sociedad civil, entre otras, donde abundan posiciones teórico prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, se presenta con más fuerza que la sola noción de participación con una *‘alta carga valorativa’*, (Baño, 1997, p. 2). En este sentido, no se cuestiona su bondad o deseabilidad, sino que se discute sobre las mejores formas de impulsarla y desarrollarla.

Por otro lado, según Nuria Cunill (1994), comprende la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto son portadores de intereses sociales, donde la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el estado (Mlynarz, De la Fuente, Estévez & Rammsy 2011 p. 9). En un sentido más estricto corresponde a intereses privados de la sociedad civil, individuales o colectivos, en donde se reconocen intereses públicos y políticos. En esta visión el sujeto portador de la acción de participar puede ser un particular, individualmente o un sujeto colectivo, ya que la principal característica de esta intervención social es el interés que representa

y no el sujeto que representa la acción. Vista así la participación se enmarca en una acción colectiva con cierto grado de organización relativamente importante y que adquiere sentido al orientarse en una decisión colectiva. Flisfisch agrega que los mecanismos de decisión colectiva suponen dos elementos: un conjunto de reglas que determinen los criterios de membrecía en el proceso de decisión; y una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la voluntad colectiva (1982, p. 40).

La participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas. Tampoco es posible participar en todo, ni participar todos de la misma manera. Lo importante es que cada uno descubra para qué quiere participar, dónde lo quiere hacer y con quiénes. (Rodríguez, 2007 p. 5)

A través de la participación se centran las necesidades de las personas en función de las propias convicciones e intereses permitiendo, en el mejor de los casos, mejoras en las condiciones de vida, el espacio para promover el dialogo, la diversidad, el pluralismo, un diálogo entre los ciudadanos la sociedad y los representantes públicos. También es una forma de fortalecer las necesidades comunes de los ciudadanos mediante la asociatividad. De esta manera los integrantes de la sociedad dan a conocer su opinión para que en forma conjunta influyan en las decisiones de su interés. Una de las máximas representaciones de los procesos de participación se genera en la elección de los representantes públicos, desde el Presidente hasta los representantes vecinales, pasando por la opinión en las decisiones de selección de parlamentarios, alcaldes, concejales y representaciones del mundo estudiantil, federaciones y centros de alumnos. (Rodríguez, 2007 p. 5)

Así mismo se concibe la participación como un proceso social que *“abarca múltiples escalas y espacios”* (Hopenhayn, 1988, p. 2), como los espacios políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros, con escalas que son determinadas según su alcance nacional, regional o local, o en términos de Boeninger (1984), en macro, meso y micro participación. El primer ámbito corresponde al espacio propiamente político donde se adoptan decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto. Se trata del desarrollo de procesos que determinan el orden público y en los que se invocan intereses de carácter general denominándose “macro participación”.

El nivel intermedio, que podría denominarse “meso participación”<sup>5</sup>, se ubica la participación que tiene por objeto las políticas sociales de alcance sectorial o regional, que afectan a amplios conglomerados, pero no comprometen la esencia del régimen político. Finalmente, existen otras materias más cercanas al destino cotidiano de individuos y grupos pequeños, en donde las decisiones siguen siendo de algún modo políticas pero que no ejercen gravitación sobre el devenir político de la comunidad global, este nivel de participación se conceptualiza como “micro participación”.

---

<sup>5</sup> Este concepto no es utilizado por Boeninger, pero ayuda a connotar el espacio intermedio que existe entre la participación política y la participación social.

En este sentido para el caso que nos ocupa, de acuerdo a lo antes descrito el nivel de participación en que se enmarca el Distrito VI se corresponde preferentemente con el de micro participación, debido a que hay un mayor acercamiento e interacción con la población.

Visto así, se define la participación ciudadana como “*todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales*” (Cunill, 1991, p. 49). Cuyo propósito es, lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal.

El ejercicio participativo o de ciudadanía presupone algunas condiciones (Molina, 1997), entre ellas, la pertenencia a una comunidad política, preferentemente en forma activa. Requiere, también, del concurso de instituciones y mecanismos que tengan la virtud de regular, articular, concertar y negociar la diversidad y pluralidad de intereses presentes en la sociedad. Asimismo, precisa de la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos, capaces de poner en juego sus demandas e intereses y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas que se derivan de los espacios de ejercicio de su propia ciudadanía. Por último, precisa de un espacio público de interacción, en donde se confrontan, negocian y validan diferentes intereses.

Sergio Micco (1997) al comentar el texto de Brunner indica que “*participar no sólo es tomar parte*”, sino que “*es tener parte y sentirse parte*”. Añade, que los conceptos de ciudadanía y de participación están íntimamente ligados a la idea de derechos individuales y a la noción de pertenencia a la comunidad política y en su opinión, ambos elementos se encuentran ausentes en el mercado y en el mundo de la opinión pública, toda vez que en estos espacios prima “una concepción individualista de los derechos y una visión particularista de los intereses” (Micco, 1997, p. 32).

Presentadas algunas conceptualizaciones sobre participación ciudadana, para efectos de este trabajo entenderemos a la participación ciudadana como la relación que existe entre instituciones del estado por una parte y los movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan y expresan los intereses de los ciudadanos; lo que implica un proceso de interacción social entre grupos con poder formal y los que carecen de él, lo cual significa que en el proceso de formulación, definición y ejecución de políticas públicas, el Estado debe abrir mayores espacios de participación y poder a la comunidad y la sociedad civil organizada.

En este sentido, la participación es ante todo una expresión histórica y social del ejercicio de la ciudadanía. El ciudadano, por su parte, se reconoce en lo común, en la unidad, en lo que es de todos (Campero, 2014). Esta noción conecta al ciudadano con lo público y más genuinamente con lo político, que es la máxima expresión de lo público.

## **2. Nociones de ciudadanía**

El concepto de ciudadanía, se caracteriza por la relación legal entre las personas y el Estado, que establece derechos y deberes entre ambos como parte de una construcción histórica, fuertemente enraizada en las revoluciones liberales y en los procesos de formación de los Estados Nacionales.

Así, según Serrano (1998), la ciudadanía se refiere a la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política. Por ello, la evolución o involución de los derechos ciudadanos representa, en gran medida, la dinámica histórica de la relación entre el Estado y la sociedad.

Por otro lado el tema de ciudadanía ha estado íntimamente ligado al reconocimiento y ejercicio de derechos, especialmente los derechos de primera generación. Desde una perspectiva histórica, según Marshall, la ciudadanía es el estatus que se concede a los miembros de una comunidad de pleno derecho y supone tres clases de derechos:

- ✓ Derechos civiles o ciudadanía civil (siglo XVIII), que representaron el goce de los derechos civiles.
- ✓ Derechos políticos o ciudadanía política (siglo XIX), que represento el derecho a participar en elecciones, el derecho a servir en los órganos investidos de autoridad política, ya fueran asambleas legislativas o gabinetes.
- ✓ Finalmente, el ejercicio de los derechos políticos en el siglo XX produjo derechos sociales (ciudadanía social): el derecho a un cierto nivel de bienestar económico y social, que abarca los derechos de educación, salud, habitación, empleo y seguridad social. En este sentido Marshall (1998), señala que existe una contradicción en las sociedades capitalistas contemporáneas entre el principio de igualdad de la ciudadanía y el principio de diferenciación del mercado, particularmente en la vigencia de la “ciudadanía social”, que el autor considera una condición necesaria para el ejercicio de las otras dos dimensiones.

Para Marshall;

*“La más plena expresión de ciudadanía requiere un estado de bienestar liberal-democrático que garantice a todos los miembros de una comunidad los derechos civiles, políticos y sociales de tal manera que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y de disfrutar de la vida en común. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a derechos y obligaciones que implica”* (Marshall, 1998 p. 37).

Esta definición se basa en el reconocimiento de derechos de carácter civil, político y social, donde los ciudadanos aseguran un nivel de bienestar mínimo. Ello no deja de constituir un avance, pero a su vez nos sitúa en un escenario pasivo de lo que es ser ciudadano, lo cual da pie a la crítica hacia la definición de Marshall, ya que esta no da cuenta de aspectos tales como la igualdad y dignidad humana. Esta noción de derechos fundamentales, hace de la ciudadanía un cuerpo que refiere no solo a un estatus social definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que como una *“identidad liada a una expresión propia de la pertenencia a la comunidad política”* (Kymlicka, 1996 p. 262) que lleva a su vez al reconocimiento y auto-reconocimiento, y a partir de ello, al ejercicio de una ciudadanía activa que demanda, y no solo acepta.

En este sentido el concepto de ciudadanía activa nos remite hacia una noción más viva de la ciudadanía dado que participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo (Mujica, 2005 p. 3). En esta misma dirección, Arendt señala, que la ciudadanía activa es el compromiso cívico y que la deliberación colectiva a cerca de todos los temas que afectan a la comunidad política sólo tiene sentido en el espacio en que se construye lo público. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos actúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden

mediante la deliberación colectiva acerca de temas de interés común (Mujica, 2005 p. 4). La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de las personas como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

Sin embargo en opinión de Castillo (1997), la ciudadanía presupone que los miembros de la sociedad están premunidos de ciertos derechos que les permiten incidir en las instituciones del Estado, en la toma de decisiones o en la realización de determinadas políticas. En consecuencia, una organización autoritaria del poder es contradictoria con la idea de ciudadanía, no sólo por la probable limitación del derecho al sufragio, sino por la escasa capacidad de integración social y política que promueven este tipo de regímenes. En este contexto se hace necesario que las personas ejerzan su capacidad reflexiva y expresen sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. De allí la discusión respecto a que sólo ciertas formas de participación sean signos de expresión ciudadana (Mujica, 2005 p. 3).

Por su parte Bottomore (1992), distingue una “ciudadanía sustantiva” que implica tener las capacidades para ejercer los derechos de la “ciudadanía formal” o jurídica, y señala que la definición y vigencia de los derechos ciudadanos es un campo de lucha socio-política entre grupos sociales con intereses contrapuestos.

Se hace necesario, entonces, avanzar hacia un equilibrio entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales, bajo el paraguas de la noción de ciudadanía en donde se *“reconozca a la sociedad civil como el locus natural en donde se generan los espacios para que los ciudadanos puedan ejercer activamente estos derechos y responsabilidades”* (Paredes, 2007 p. 9), generando un valioso capital social, que debe ser entendido como un capital comunitario, auto-producido por un grupo o una comunidad local; que libera un potencial acumulado por sus propias acciones y experiencias; un cúmulo de conjunciones que producen una fuerza de identidad que pervive a toda exterioridad (Salazar, 1998, p. 165, en Paredes 2007, p. 11).

Es esta última afirmación la que sustenta la pertinencia de abrir, desde la esfera estatal, mayores espacios de participación que contribuyan a mejorar la calidad de la democracia y de las decisiones que se adoptan en función del interés común.

### **3. Participación y Democracia**

La democracia, como sistema político, forma de gobierno o de Estado, involucra la participación de personas, que actuando de forma directa o indirecta (mediante representantes), conforman y legitiman un sistema de convivencia social que funciona por medio de un conjunto de reglas del juego (North, 1993), entendidas y acatadas por los miembros de una comunidad determinada e involucra múltiples elementos, tales como votaciones universales, instituciones políticas, igualdad de derechos, libertad de expresión y de asociación, pero por sobre todo conlleva principios, valores y prácticas sociales, que en definitiva conforman una cultura política en que se crean posibilidades y se resuelven conflictos colectiva y cooperativamente (Falabella, 2008 p. 6).

Una de las bases fundamentales del sistema democrático es el voto, que dependiendo de cómo se ejerza da origen a lo que se podría denominar como formas democráticas, las cuales pueden ser al menos de 3 tipos:

- a. La democracia indirecta: es donde el pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones. Este proceso electoral se realiza cada 4 años en todos los municipios de Nicaragua y es donde los habitantes del Distrito VI del municipio de Managua, tienen la posibilidad de elegir a sus representantes.
- b. La democracia semi-directa: es donde el pueblo, bien puede confiar sus decisiones en sus representantes o dependiendo de ciertas circunstancias particulares, expresarse directamente mediante mecanismos consultivos, que puede tomar formas tales como plebiscitos, referéndums, iniciativas populares, destituciones populares, etc.
- c. La democracia directa: es donde el pueblo, reunido en asamblea o consejo, delibera y toma las decisiones que van a regular la vida en sociedad. En la democracia moderna, de carácter marcadamente representativo, juega un rol decisivo la llamada "regla de la mayoría", es decir, el derecho de la mayoría a que se adopte su posición cuando existen diversas propuestas. Ello ha llevado a que sea un lugar común de la cultura popular asimilar democracia con decisión mayoritaria.

Para este estudio de caso fijaremos nuestra mirada sobre estas formas de democracia, bajo la modalidad democrática participativa y de democracia deliberativa.

La democracia representativa es una forma democrática indirecta, que supone la delegación del poder (o soberanía) por parte del pueblo sobre la figura de autoridades (representantes) que son electas, de forma periódica, libre, secreta e informada. Por otro lado implica necesariamente la cesión de poder (por parte de los electores) y por tanto se precisa que exista una vinculación simétrica y congruente entre los que gobiernan y los ciudadanos (Held, 1991). Es decir, que los representantes electos representen los intereses, opiniones y proyectos de los ciudadanos. (Falabella, 2008 p. 6)

En la actualidad, diversas voces que abogan por una profundización en la democracia<sup>6</sup>, aduciendo que la existencia de recurrentes fallas en el funcionamiento de su expresión representativa, han llevado a muchas sociedades a transitar hacia una forma democrática semidirecta como lo es la democracia participativa, y una variante de esta misma que posee un cariz mayormente deliberativo. Es dentro de estas variantes en donde se integra la figura de mecanismos participativos que acercan a los ciudadanos a la toma de decisiones políticas que versan sobre temas que les afectan directamente, y dentro de estos tipos se pueden encontrar los Consejos del Poder Ciudadano o Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida, los cuales recogen elementos de ambas formas democráticas.

La democracia participativa<sup>7</sup> es una forma de democracia semidirecta, en la cual existen espacios destinados a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, que son

---

<sup>6</sup> Esta profundización en la democracia constituye una de las principales tendencias en las cuales se inscriben los debates actuales sobre ciudadanía.

<sup>7</sup> La auténtica democracia participativa hace un énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (Becomo, 2008). La participación en las democracias de hoy se entiende como una nueva manera de hacer las cosas. Sin embargo, esta nueva intervención ciudadana no debe trazar su límite en la información o escucha de las autoridades, sino que debe implicar la escucha de la población en la formulación de sus propios problemas y la búsqueda de oportunidades y mejoras, proporcionándoles los medios para encauzar una acción pública, social o económica y participar en las decisiones públicas con propósitos de cambio.



mayores a los comúnmente asignados bajo el modelo de democracia representativa. Como señala Navarro, esta se define como “*la provisión u oferta de oportunidades de participación, a grupos de representación de intereses, por parte de unidades de gobierno*” (2000, p. 14). En este sentido se puede decir que el gobierno opera, bajo este modelo, como un facilitador que promueve en los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse a fin de que estos puedan tener una influencia directa en las decisiones públicas.

De acuerdo a lo planteado por Correa (2007), Una de las razones fundamentales para promover la democracia participativa consiste en que tal sistema ofrece al ciudadano una capacidad de participar en decisiones orientadas a desarrollar una economía socialmente justa y humanista, lo que a su vez promueve un ambiente de cooperación dado que se aprecian directamente las consecuencias de tales decisiones para todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

El avance hacia una mejor democracia no solo trae consigo mayor participación para los gobernados sino que también configura elementos que dan origen a la democracia deliberativa en el mediano o largo plazo. La deliberación o ponderación es la reflexión razonada más a corto plazo sobre diferentes opciones entre las cuales cabe formarse una opinión y decidir. Esa deliberación es además pública y afectan al conjunto de la ciudadanía. Lo cual, define la forma pública o abierta según la cual se deben debatir aquellos asuntos, incluyendo en ella, de una forma u otra, las personas afectadas por aquellas decisiones (Jorba, 2006 p. 49).

Habermas (1989), plantea que la democracia implica crear un espacio público en que los ciudadanos interactúan por medio de la discusión participativa sobre aspectos políticos y temas de interés común, desafiando verdades impuestas, exponiendo injusticias sociales e intentando generar cambios. De esta forma, el espacio público es donde se practica y cobra sentido la ciudadanía, se ejercen los derechos civiles y se construye identidad y conciencia social. Esta es una forma de re-politizar el espacio público y desprivatizar la política, impidiendo que sea un monopolio de la esfera estatal o de una elite política (Falabella, 2008 p. 6).

Por último, también se puede apreciar la existencia de críticas a este modelo pues, se suele considerar a la democracia deliberativa como elitista, pues no todas las personas tienen el capital cultural suficiente para ganar una discusión, aunque tengan preferencias políticas legítimas. A partir de esto surge al menos una nueva interrogante: ¿Qué tanto se expresan estos ideales de la democracia participativa y de la democracia deliberativa en la figura de los Consejos del Poder Ciudadano o Gabinetes de la Familia tanto en su diseño como en su praxis para la formulación de políticas públicas?

#### **4. Gobernanza de proximidad y participación ciudadana en el espacio local**

En el contexto de la progresiva descentralización de las administraciones públicas en torno al gobierno local, se sitúa a las administraciones locales con roles estratégicos relevantes en el impulso y consolidación del desarrollo local desde perspectivas participativas, tal y como ponen de manifiesto diferentes experiencias vinculadas a las Iniciativas comunitarias (Vila, 1997, 2002). La descentralización local según Barrio (1994), tiene entre sus retos elevar la calidad de vida de los ciudadanos, impulsar el tejido asociativo, desconcentrar la toma de decisiones, mejorar la

profesionalización en la gestión de los centros y servicios municipales (Barreiro, 1999), aproximar el gobierno a la sociedad y viceversa, ampliar las estructuras y dinámicas participativas y luchar contra la exclusión de personas y territorios.

La proximidad municipal y descentralizada, como remarcan ciertos autores (Borja y Castells, 1999; Font, 2001), otorga mayores bases de legitimidad a los gobiernos locales, favorece el conocimiento de las necesidades de la población y ofrece mejores condiciones de satisfacerlas. Pero esta proximidad debe ser según lo planteado por los autores "real", es decir, vinculada a una accesibilidad tangible a los procesos decisionales en igualdad de condiciones para todas las personas, grupos y organizaciones, evitando "acaparamientos" de poder y clientelismos políticos y técnicos. Esto dado la necesidad de conjugar la proximidad con la pluralidad, la heterogeneidad, la perspectiva de género, la integración de los grupos minoritarios, la incorporación de grupos informales, etc., todo ello con el propósito de conseguir que las agendas públicas locales se encuentren auténticamente influidas por la pluralidad del universo local que representan.

De este modo el enfoque que se utiliza sobre participación ciudadana se refiere a la contribución que esta puede realizar a la gobernanza democrática. La gobernanza hace referencia a un fenómeno de transformaciones sociales en curso, y a la vez proporciona un marco analítico de la acción pública, a la que define como *“un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales de instituciones para lograr las metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”* (Le Galés, 1998, en Delamaza 2010, p. 3). Por su parte la Unión Europea destaca cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza, estos son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia<sup>8</sup>.

En este sentido gobernanza implica<sup>9</sup>:

- a. Una ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales, incluyendo el Estado y “lo público no estatal” (Cunill, 1997);
- b. Un conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores plurales (negociación, deliberación, participación, concertación, alianzas, entre otros);
- c. La construcción de metas comunes en el sentido de definidas colectivamente, vale decir no predeterminadas por uno de los actores o participantes de manera exclusiva;
- d. Un tipo de respuesta efectiva y coherente a *“entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”*, según la citada expresión de Le Galés.

Por otro lado la gobernanza de proximidad entiende que el gobierno democrático se encuentre con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo. Este contexto provoca que la legalidad democrática de las instituciones públicas se vaya deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores sociales que no pueden satisfacerse con la simple provisión directiva y tecnocrática de los servicios públicos (Blanco y Goma, en Montecinos 2007, p. 325). Por ello esta perspectiva plantea la idea de un

---

<sup>8</sup> Unión Europea 2001.

<sup>9</sup> Tomados del análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por territorio de Chile: Participación ciudadana, contribuciones a la gobernanza democrática. Documento elaborado por Gonzalo Delamaza, 2010, p. 3.

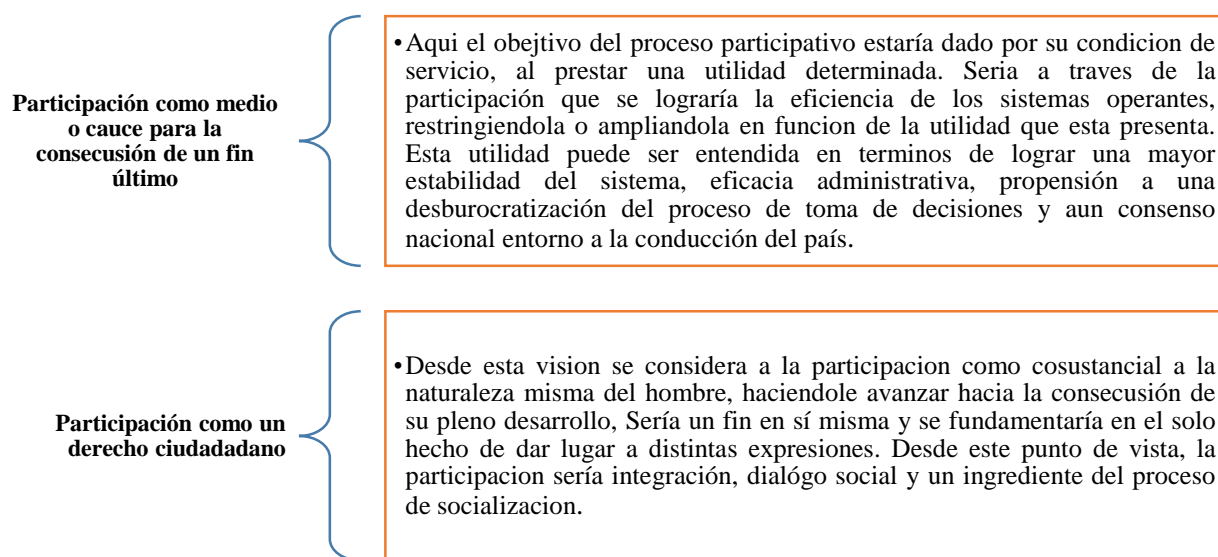
gobierno relacional que sitúa la gestión municipal en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas locales (Blanco y Goma 2003, p. 13). Esta idea intenta superar la concepción restringida de la gobernanza como marco de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que reconoce los elementos de proximidad y de conformación de redes locales horizontales<sup>10</sup> más allá de los intentos de reconstrucción de las capacidades estatales de gobierno (Montecinos, 2007, p. 325).

La idea central de este paradigma de gobierno, es entonces reconocer la complejidad del entorno, tratar de gobernarla y asumir la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político, de ahí que la tarea de gobernar ya no es solo de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto, de aprendizaje social, donde múltiples actores políticos a través de la deliberación y la interacción aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad local a la gestión municipal. (Montecinos, 2007 p. 326).

## 5. Objetivos de la participación ciudadana

De acuerdo a lo planteado por Mlynarz (2011), es posible distinguir dos líneas de pensamiento

### Gráfico No. 1 Objetivos de la Participación Ciudadana



Fuente: elaboración propia a partir de Mlynarz, et al, 2011 p. 11.

En la misma línea Delamaza (2010), considera que los objetivos de la participación ciudadana podrían combinarse con las etapas de la política pública, permitiendo estimar la prevalencia relativa de cada tipo de participación, distinguiendo entre las iniciativas surgidas como parte de las políticas y aquellas originadas por la sociedad civil. En el caso de las políticas públicas distingue entre

<sup>10</sup> El gobierno de proximidad configurado en redes horizontales participativas sugiere que el municipio y el territorio local no solo son una realidad física y administrativa, sino que también una realidad relacional. La dimensión horizontal participativa en este contexto de la gobernanza considera que en los procesos políticos intervienen una gran cantidad de actores con múltiples y diferenciados intereses, contrapuestos y complementarios y disponen de los recursos necesarios para el desarrollo eficaz y eficiente de las políticas públicas. Así cuando se habla de dimensión participativa se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde no solo se consulta e informa, sino que también se negocian prioridades, se fiscaliza la gestión municipal y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. Para mayor información ver Montecinos, 2007 pags. 325 y 326.

participación con objetivos instrumentales al diseño e implementación de las políticas y participación empoderadora de la ciudadanía para la construcción de la gobernanza. Parafraseando a Ordoñez y Fernández (2007), la primera es aquella que se orienta principalmente a enriquecer y mejorar la política a través de procesos y la segunda está centrada en la sociedad civil, por cuanto busca fortalecer sus capacidades y competencias. Estos objetivos permiten analizar el impacto de la participación sobre la ciudadanía y se pueden desplegar en las distintas etapas de la política, utilizando para ello distintos tipos de mecanismos como se observa en la matriz que sigue:

**Tabla 1. Mecanismos de participación utilizados por el sector público según objetivos de la participación y etapas de la política**

Etapas de la política	Objetivos de la Participación	
	Instrumentales al diseño e implementación de la política	Empoderamiento de la ciudadanía para la construcción de la gobernanza
Información	Difusión de la información adecuada a los requerimientos de implementación	Estándares prefijados de acceso a la información (la información como un derecho)
Diagnóstico y formación de Agenda	Uso de encuestas y sondeos consultas no vinculantes	Participación deliberativa, con información adecuada disponible oportunamente
Formulación de política	Consultas no vinculantes	Consultas con estándares definidos previamente
Adopción de Decisiones	Consultas entre opciones predefinidas definidas por la autoridad	Consultas vinculantes con opciones previamente acordadas en conjunto
Implementación	Ejecución delegada	Co-ejecución, supervisión
Evaluación y reformulación	Evaluación pasiva: consultas, quejas, reclamos	Reformulación deliberativa (control social)

**Fuente: Delamaza a partir de Fernández y Ordoñez, 2007**

## 6. Mecanismos y niveles de participación ciudadana

Para alcanzar los objetivos que se buscan con la de la participación ciudadana, implica pensar en los mecanismos que se utilizaran para incorporar a la comunidad en la gestión municipal. En este sentido diversos mecanismos ensayados en democracias actuales hacen posible encontrar vías complementarias para afianzar la legitimidad de las decisiones públicas. Estas experiencias consisten en diversos métodos e instrumentos que posibilitan la ocurrencia de algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, y que van más allá de proveer información al ciudadano, y suponen una interacción en donde confluyen agentes del Estado y organizaciones de la sociedad civil en torno a asuntos de política pública y toman la forma de (Font y otros, 2003):

- **Mecanismos de consulta a las comunidades<sup>11</sup>:** busca establecer una interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más común que toman es el de consejo o comisión, y pueden ser de carácter territorial o sectorial. Pueden ser constituidos de diversas maneras ya sea desde la base social, desde organismos de gobierno o bajo una combinación de ambos.
- **Mecanismos deliberativos:** ponen su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes. Se presentan en dos grandes tipos, el primero busca la información y

<sup>11</sup> Este tipo de mecanismo se presenta mayormente en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña

deliberación ciudadana y toma la forma de círculos de estudio<sup>12</sup>, fórums temáticos y visiones de la comunidad<sup>13</sup>, y conferencias de consenso<sup>14</sup>; y el segundo tipo se desarrolla en base a una selección de los representantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad y toman la forma de encuestas deliberativas<sup>15</sup>, jurados ciudadanos<sup>16</sup>, y paneles de ciudadanos.

- **Mecanismos de democracia directa:** manifiestan la voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible a los ciudadanos, pueden tomar la forma de referéndums (Suiza y Estados Unidos), asambleas (gran Bretaña) y de algunos posibles usos de la tele democracia (Estados Unidos y Gran Bretaña).
- **Otro tipo de mecanismos:** corresponden a otras variantes con distintos nombres y pequeñas diferencias en los métodos organizativos utilizados, se presentan como participación ciudadana en la evaluación de los servicios públicos, encuestas de opinión y grupos de discusión (Gran Bretaña), mediación, elaboración de presupuestos municipales (Nueva Zelanda).

Latinoamérica también ha hecho sus ensayos en este ámbito y países como Brasil, Colombia, Bolivia y México han llevado a cabo reformas legislativas para institucionalizar estos mecanismos de concertación y deliberación en torno a temas públicos (Canto, 2006, en Aguilera, 2007 p. 122). Estas iniciativas han tomado la forma de presupuestos participativos, asambleas populares, audiencias públicas, comisiones o consejos asesores de ciudadanos, y para el caso nicaragüense (operando a partir de la voluntad del gobernante de turno) han adoptado la forma de consejos del poder ciudadano hasta el año 2012 y a partir del 2013 en gabinetes de la familia la comunidad y la vida, de carácter consultivo, que se circunscriben dentro de la fórmula de mecanismos de democracia directa, si se adscriben a la clasificación de Font (2003).

Estos mecanismos no son excluyentes entre sí, sino complementarios, siendo su interconexión lo que puede ofrecer aún mayores posibilidades a la participación que la suma de ellos. Sin embargo los nuevos mecanismos de participación tienden a prestar mayor atención a la deliberación, tanto desde la participación directa como desde la representativa principalmente cuando se trata de la toma de decisiones en temas de diseño de políticas públicas locales.

Por tanto no existe un instrumento perfecto que reúna todas las características ideales de un buen mecanismo de participación, de modo que se requerirá de un diagnóstico de la situación en la que se requiere poner en práctica el proceso, así como los objetivos prioritarios que se persiguen con la participación los que difieren según casos y lugares (Delamaza, 2009, p. 20). De acuerdo a lo planteado por Delamaza (2009), es posible pensar que la elección de un mecanismo dependerá de diversos factores: los recursos disponibles, las características del territorio, las experiencias participativas anteriores y sus resultados entre otras, por lo tanto el uso de un determinado mecanismo no puede ser al azar, sino que es un proceso que debe ser estudiado minuciosamente,

---

<sup>12</sup> Como suele suceder en Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos

<sup>13</sup> Comúnmente puestos en práctica en Estados Unidos

<sup>14</sup> Practicados en Dinamarca y Gran Bretaña

<sup>15</sup> Utilizados en Estados Unidos y Gran Bretaña

<sup>16</sup> Comúnmente en Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Israel, Suiza, Nueva Zelanda, etc.

para recoger la voz de la comunidad de la manera más adecuada posible, considerando la realidad comunal.

En relación a los niveles de participación ciudadana, estos pueden darse de diferentes formas y niveles<sup>17</sup> (Alberich, 1999; Pindado, 2000; Espadas, 2001) entre estos podemos mencionar los que se describen en la tabla No 2.

**Tabla 2. Niveles de Participación Ciudadana**

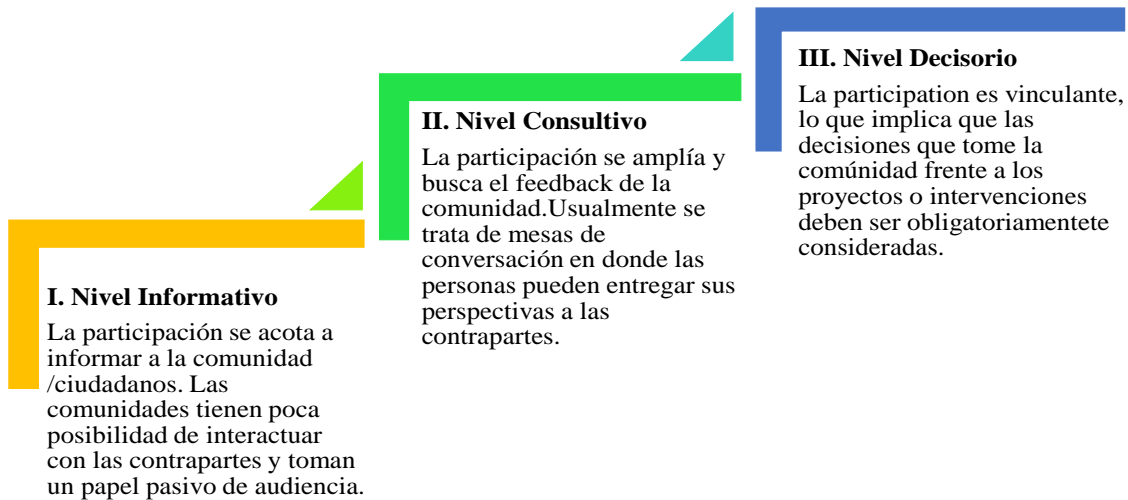
Niveles	Descripción
<b>Nivel de información</b>	En este nivel es habitual confundir participación con dar información, sin embargo disponer de información es imprescindible para que pueda existir participación, pero no es suficiente. Si la ciudadanía es informada antes, tienen la posibilidad de objetarla, si lo son después, los interesados podrán tan sólo reaccionar favorable o desfavorablemente. La información implica también formación, en el sentido de hacerla accesible y comprensible por sus destinatarios y que de esta forma puedan disponer de argumentos.
<b>Nivel de consulta y debate</b>	Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas.
<b>Nivel de decisión</b>	Los participantes, mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectiva su capacidad de escoger una o varias alternativas en función de sus propios intereses.
<b>Nivel de control</b>	Los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas, a través de diferentes instrumentos (jurídicos, financieros, técnicos) y siempre en condiciones objetivas que lo permitan (libertad de expresión y crítica, mecanismos de fiscalización y sanciones, etc.).
<b>Nivel de gestión compartida o cogestión</b>	Es el nivel más elevado por cuanto los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. Exige cierta cualificación técnica de la población y las organizaciones, interés y motivación en ser gestores de lo colectivo y un ambiente institucional propicio.
<b>Fuente: Elaboración propia a partir de (Alberich, 1999; Pindado, 2000; Espadas, 2001)</b>	

Los niveles descritos en la tabla anterior, conforman un proceso que transcurre desde la información hasta la gestión compartida, siendo en este último donde se integran todos los anteriores.

Sin embargo para nuestros propósitos aprovecharemos la escalera de participación de Arnstein (1971), la cual adaptaremos de acuerdo a tres niveles de intensidad participativa para identificar cuál de estos escenarios es el que corresponde a la participación ciudadana del Distrito VI, que analizaremos en el capítulo V de este estudio de caso.

<sup>17</sup> Estos niveles fueron basados en la escalera de participación de Arnstein (1971).

## Grafico No. 2 Intensidad Participativa



Fuente: Elaboración propia, a partir de la escalera de participación de Arstein (1971).

## 7. Políticas públicas y participación ciudadana

Las definiciones de políticas públicas son variadas y no posibilitan una concepción consensuada. A tal fin, Peters (1982), señala que las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

Asimismo, Kauffer (2002) refiere las políticas públicas al conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos. Esta afirmación se condice con el planteamiento de Canto y Castro (2002) al afirmar que las políticas públicas no se trata de una decisión aislada, sino de un conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, por tanto:

*“Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”.* (Canto y Castro, 2002, p. 70).

De esta aseveración bien podría desprenderse como lo plantea Brugué y otros (2005), que las políticas públicas, su diseño, formulación, ejecución y evaluación, deberían existir a la luz de un nexo entre el Estado y la sociedad civil, más aún si se considera que en la actualidad existe el amplio reconocimiento de que fórmulas de democracia hegemónica, cuya tendencia es privatizar las soluciones de los problemas públicos, han entrado en fase de crisis, producto de las propias complejidades de la evolución de la sociedad y del conocimiento, de los avances de un mundo vertiginoso y globalizado, cuyas problemáticas son demasiado abrumadoras y complejas como para ser resueltas de manera individual.

Por su parte Duhart (2002), sostiene que los enfoques tradicionales de formulación de políticas y de toma de decisiones públicas parecen entrar en crisis en dominios cada vez más numerosos de la vida social, confrontándose al aumento de la contestación social. El Estado estaría siendo ineficaz en el cumplimiento de su función de propender hacia el logro del bien común de la sociedad, dado que ante la existencia de problemáticas sociales nuevas y de carácter más complejo, transversal e incierto, ha operado con mecanismos clásicos de toma de decisiones y solución de problemas que no dan respuesta adecuada a las nuevas demandas sociales, y tampoco posibilitan una adecuada determinación del bien común que requiere la sociedad. Lo cual no es un factor menor dado que el Estado democrático pierde la confianza de sus ciudadanos cuando es incompetente para comprender sus intereses (Müller, 2006 p. 323).

El Estado entonces ha debido reorganizarse buscando nuevas modalidades de coordinación con los individuos y la sociedad:

*“Contra la lógica de un Estado centralista, con políticas estandarizadas y universales, se contraponen un Estado que propugna esquemas de acción en los cuales las soluciones se buscan en común entre autoridades, funcionarios y ciudadanos, donde estos últimos, lejos de ser clientes y simples beneficiarios de programas públicos, se transforman en contraparte, en ciudadanos activos”* (Serrano, 1998, en Rupin, 2005 p. 27).

Se aprecia entonces una contestación estatal que evoluciona hacia nuevas formas de legitimación de las decisiones y de las políticas públicas, que privilegian la apertura y la transparencia del proceso mismo de decidir, y no solo la eficiencia o aceptabilidad de las decisiones resultantes, los cuales son atributos mayormente valorados cuando se está frente a una provisión privada de servicios.

A partir de las definiciones anteriores se puede sintetizar el concepto de políticas públicas como la acción pública, efectuada por una autoridad dotada de poder público, mediante los programas que implican las acciones gubernamentales, con miras a mitigar o resolver un problema de carácter público, con la participación de actores plurales: Estado, sociedad civil, grupos corporativos, sector privado y tercer sector.

Cabe señalar que en el diseño de políticas públicas, la participación ciudadana es un elemento fundamental, que podría significar una condición para la gobernanza democrática y podría constituir un mecanismo para el empoderamiento social. Situación por la cual algunos países han promovido la creación de consejos ciudadanos bajo una connotación de democracia participativa directa y en algunos casos deliberativa, para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos a nivel nacional o municipal dado el contexto histórico en que la participación ciudadana se sustenta, a veces de manera no sistémica, pero en otras situaciones forma parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa la gestión del gobierno de turno.



## 8. Incidencia de la participación ciudadana en políticas públicas

Hoy en día, el tema de la incidencia en políticas públicas comienza a adquirir relevancia, como forma en que la ciudadanía, ya sea a través de personas o de grupos organizados, logre la inclusión de sus intereses en la agenda pública y sean convertidos en la medida de las posibilidades en políticas públicas. Por otro lado, la ciudadanía debe convertirse en un controlador de esas políticas para poder realizar un ejercicio de incidencia de éstas. De esta forma, ya sea a través de grandes movilizaciones sociales, o pequeños grupos de personas que se organizan, el accionar de la incidencia, deben significar cambios reales a nivel de las políticas de Estado, que vayan en beneficio de las mayorías y de los sectores vulnerables de la sociedad.

Si concebimos la participación como un ejercicio concreto de ciudadanía y al mismo tiempo como una acción política, entendida como una motivación para ser parte del proceso de toma de decisiones en ámbitos diversos y sin restricción, parafraseando a Ochoa (2008), podemos ver que cambia totalmente la relación entre el ciudadano y el Estado, entre el usuario y el servicio, entre el beneficiario y el funcionario, se rompen relaciones tradicionalmente asimétricas y el poder se diluye entre los involucrados.

En este marco, entendemos la incidencia como el grado y posibilidad de un grupo de influir en la definición, ejecución y evaluación de determinada política pública, teniendo en consideración la trama de posiciones jerarquizadas asignadas y asumidas por los diversos actores en materia de toma de decisiones; identificando así cuán auténtica y efectiva es la participación del actor involucrado. Así, entonces, podemos distinguir analíticamente participación e incidencia, siendo ésta última el resultado visible y verificable de la primera (Anderson, 2002 en Hernández, 2007).

Por otro lado, podemos señalar, que la incidencia surge como respuesta al elitismo y hermetismo con que los Estado han operado en términos de definición de políticas públicas, principalmente vinculado a un ejercicio centrado en ciertos grupos y bajo un enfoque político-técnico, promoviendo escasos mecanismos para la deliberación pública y participación social (Torres, 2007, Delamaza, 2009).

Cabe señalar que la participación se puede originar espontáneamente, es decir, desde el propio interés o necesidad de las personas, o a través de estrategias específicas destinadas a su generación y promoción, *“es posible apreciar que los argumentos a favor de la participación ciudadana en políticas públicas pueden clasificarse en dos: los de orden político-técnico, que hacen referencia a una mayor eficacia de la acción gubernamental cuanto más cerca de las personas, y un argumento político ciudadano, que dice relación con generar capacidades en la comunidad y fortalecer la ciudadanía y el capital social”* (Serrano, 1998 p. 21).

Vinculado a lo anterior surge la necesidad de distinguir la participación funcional de una participación auténtica<sup>18</sup>, así como la estructura de la participación. Esta necesidad encuentra su

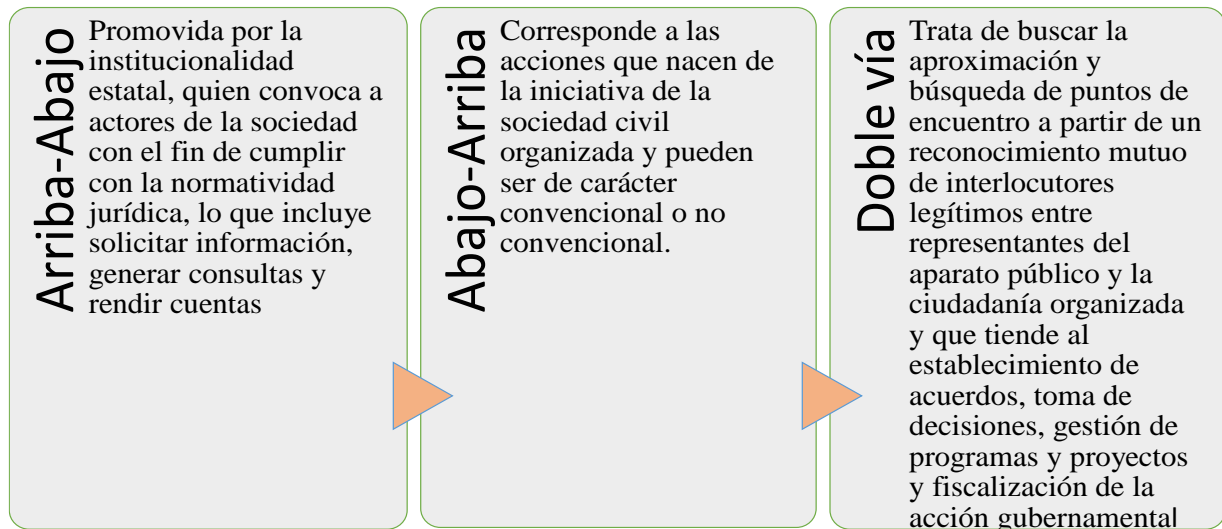
---

<sup>18</sup> El concepto de participación auténtica ha sido definido como “[...] el resultado visible y verificable de procesos, mecanismos e instancias de participación que tienen efectos directos e indirectos, previstos y no buscados, en la esfera de toma de decisiones relativas a la determinación de prioridades de política; el diseño, desarrollo y gestión de programas de política; el seguimiento y monitoreo de una política determinada; y/o el control del proceso y la evaluación de los resultados de la implementación de una política dada” (Anderson, 2002 en Hernández, 2007, p. 15).

origen en que los temas públicos o asociados al bien común no pueden ser del dominio exclusivo del Estado; que una democracia requiere no sólo de mecanismos de representación política, sino que también de participación ciudadana directa, efectiva y auténtica; tendiendo a una co-producción de las políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil o la sociedad organizada.

La participación o los procesos de participación pueden generarse desde al menos tres perspectivas que se detallan en el siguiente gráfico:

**Grafico No. 3 Incidencia en los procesos de participación local**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Hernández, 2007

En este marco, y siguiendo a Nohema Hernández, surgen algunas interrogantes significativas de considerar en torno a los ámbitos de acción en que se da la incidencia, tales como: ¿En qué contexto sociopolítico ocurre?; ¿Desde cuál marco jurídico-normativo municipal?; ¿Quiénes son los protagonistas?; ¿Son formas de participación convencional o no convencional?; ¿Con cuáles demandas se articula? ; ¿Cómo actúan los involucrados? ¿Con qué resultados se identifica?.

Por último, para el análisis de las experiencias abordadas en este estudio, consideramos la importancia de las preguntas anteriormente señaladas, las que nos permitirán entender la incidencia ciudadana en dichas experiencias.

## II. DISEÑO METODOLÓGICO

Esta Investigación corresponde a un caso único y fue desarrollada a partir de un enfoque cualitativo de tipo descriptivo (Barrantes, 2003). Es un estudio descriptivo en tanto se propuso conocer,

---

Asimismo, esta participación se encuentra estrechamente asociada a las estructuras de participación entendidas como un “conjunto articulado y diferenciado de posiciones y relaciones jerarquizadas de poder y saber susceptibles de ser reconocidas entre los diversos actores sociales vinculados con una determinada política” (FLAPE, 2006 en Ibid).

analizar y extraer aprendizajes del proceso de la participación ciudadana desarrollados en el Distrito VI, del municipio de Managua con énfasis en la formulación de las políticas públicas. Con lo anterior se buscó no solo obtener una visión analítica sobre la experiencia misma en el Distrito, sino también poder llegar a reconocer elementos valiosos que están presentes en la formulación de políticas públicas y que integran activamente a muchos actores sociales del territorio.

Se eligió este distrito dentro de los 7 existentes en el municipio de Managua, tal como se mencionó en la introducción, por considerarse uno de los distritos más grandes de la capital, con mayor importancia demográfica y económica dado su ubicación geográfica, lo cual provoca que los programas públicos y los servicios de infraestructura resulten insuficientes tanto en cobertura como en capacidad institucional. Así mismo porque como Distrito, además de ser un canal institucional para canalizar los intereses políticos, económicos y sociales de la ciudadanía, por la proximidad que tiene con la comunidad, se manifiestan la mayor cantidad de mecanismos de participación ciudadana.

Las preguntas que guiaron este proceso de investigación son las siguientes:

- a. ¿Cómo se ejerce y funciona la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en el ámbito local, en el distrito VI de la Alcaldía de Managua?
- b. ¿Cómo se configura y sustenta el modelo institucional y jurídico de la Participación Ciudadana en la formulación de la PP locales?

Para desarrollar el proceso de recolección de información se recurrió a:

- a. Revisión de fuentes bibliográficas y documentales (información secundaria) que permitió el abordaje de teorías y la exploración de resultados de otros estudios vinculados con el presente tema de investigación donde se evidenció el contexto histórico y los antecedentes generales de la participación ciudadana en el Distrito VI.
- b. Como técnica de recolección de información primaria se utilizaron entrevistas<sup>19</sup> semi-estructuradas a informantes claves vinculados a la Alcaldía Municipal de Managua Distrito-VI, donde se guió la conversación, utilizando una pauta de preguntas semi-estructuradas, grabaciones en formato digital y sugiriendo de manera previa la firma de consentimiento<sup>20</sup> para el uso de la información proporcionada.

La selección de la unidad de análisis de esta investigación se desarrolló por medio de un muestreo deliberado de casos políticamente importantes y un muestreo por criterio basado a juicio del investigador, de acuerdo al propósito del estudio (Babbie, 2000). De esta manera, los informantes no fueron escogidos al azar para completar una muestra a partir de cuyos resultados se obtengan datos estadísticamente representativos de la sociedad, sino que el investigador decidió dentro de un universo de actores relevantes en el Distrito VI, a quién entrevistar deliberadamente de modo que le permitió rescatar la percepción de funcionarios/as del Distrito VI de la Alcaldía de Managua,

---

<sup>19</sup> El instrumento de entrevista utilizado para el levantamiento de información se puede observar en el anexo n° 2 de este EDC.

<sup>20</sup> Ver anexo No. 1

representantes políticos del distrito, sociedad civil y organizaciones comunitarias<sup>21</sup>, distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 3. Selección de la Muestra**

No	Unidad de Análisis	Justificación	Entrevistado	Código
1	Gabinetes de la familia, la comunidad y la vida del poder ciudadano a nivel comunitario-barrial.	Representan el grupo de interés, de un universo de 74 gabinetes de familia de barrios, con el fin de profundizar en su conocimiento y experiencia en procesos de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas en su localidad.	17	G1:E1 al G1:E17
2	Equipo de dirección de la delegación distrital de la Alcaldía de Managua (Delegada del Distrito VI y Jefes de Departamentos).	Responsables de coordinar el trabajo con los gabinetes comunitarios y la ciudadanía en general y transmitir la información y propuestas para el diseño de políticas públicas a la dirección superior de la Alcaldía y al consejo municipal.	5	G2:E1 al G2:E5
3	Secretaria el Consejo Municipal de la Alcaldía de Managua.	Representante de los concejales electos por votación popular periodo 2012-2016.	1	G3:E1
4	Delegado del poder ciudadano (Secretario Político del FSLN del D-VI).	Cargo Político Asignado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, partido de gobierno.	1	G4:E1
5	Directores de Organizaciones de la Sociedad Civil presentes en el Distrito VI (INPRHU, INTERVIDA).	Permiten conocer la visión de actores presentes en el distrito respecto a los procesos de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas locales.	2	G5:E1 al G5:E2
<b>Fuente: elaboración propia</b>		<b>Total entrevistados</b>	26	

La información recabada a través de las entrevistas, se sometieron a un proceso de ordenamiento a fin de situar los contenidos en torno a 4 dimensiones o categorías de análisis: análisis normativo de la participación ciudadana en el ámbito local, procesos de participación ciudadana en el Distrito VI, participación ciudadana en las políticas públicas locales y la incidencia de la participación ciudadana en el distrito VI.

Posterior al ordenamiento de contenidos de las entrevistas se configuró un plan de análisis de información, donde se transcribieron las grabaciones de audio realizadas en Microsoft Word, se agrupó la información obtenida a través de la codificación de las entrevistas<sup>22</sup> en las categorías de análisis antes descritas y se definieron sub-categorías para precisar la información de conceptos y temas afines a este estudio de caso, con códigos numéricos, alfabéticos y etiquetas de colores. Este hecho permitió el encuentro de hallazgos, elementos claves, aprendizajes, y percepciones de los actores, los que se constituyeron en aspectos que me ayudaron a dar respuesta a las preguntas de investigación en la fase conclusiva de este estudio de caso, de manera pertinente al ámbito de investigación.

Para iniciar el análisis correspondiente a este estudio de caso, se consideró necesario realizar una breve descripción del Distrito VI del municipio de Managua, en cuanto a sus características

<sup>21</sup> El universo de estas organizaciones comunitarias es de 74 Gabinetes de la Familia conformados en 74 barrios del Distrito VI.

<sup>22</sup> Para referirnos a los entrevistados utilizaremos un número correlativo para cada grupo definido establecido como código descrito en la tabla No. 3.

demográficas, contexto institucional y funcionamiento a fin de situarnos dentro del problema de investigación.

### **III. CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL DISTRITO VI**

Tal y como se mencionó en la introducción, en este apartado se describe el contexto institucional donde se desarrolla esta investigación, describiendo brevemente, los procesos organizacionales, de funcionamiento y de gestión política de los actores territoriales que demarcan aspectos relevantes de la participación ciudadana en la gestión del Distrito VI.

#### **1. Breve descripción y contexto sociopolítico**

A raíz del crecimiento horizontal de la ciudad de Managua<sup>23</sup> en el año 1989, con el decreto 421 se crean los distritos del municipio Managua. Veinte años después, con la Ordenanza Municipal 03-2009, se crean los actuales siete distritos en el municipio Managua<sup>24</sup>, con el objetivo de descentralizar la administración municipal, fortaleciendo la implementación de los planes y programas sectoriales, para brindar una mejor atención a la población y tener mayor control y desarrollo urbano. La división de los distritos se correspondía con la necesidad de establecer un acercamiento con la ciudadanía y descentralizar los procesos de gestión local en delegaciones distritales bastantes homogéneas en población y territorio pero con características poblacionales, geográficas y culturales muy heterogéneas donde cada delegación distrital es coordinada por un delegado representante del alcalde en el territorio.

El Distrito VI, cuenta con una extensión territorial de 44.71 km<sup>2</sup> y a octubre 2013 de acuerdo a la última caracterización realizada por la delegación del Distrito VI, residían en este Distrito 203, 430<sup>25</sup> habitantes distribuidos en 40, 686 viviendas, de los cuales el 46.7% no son pobres, el 30.4% son pobres y el 22.9 % están en pobreza extrema. Este distrito está ubicado al este de la ciudad capital y es considerado uno de los distritos más importantes del municipio, ya que es el punto de entrada y la primera imagen que percibe el visitante internacional de la ciudad Capital, en él se ubica el único aeropuerto internacional de Nicaragua.

En el área de la Carretera Norte de este distrito, se encuentran varias de las principales industrias que existen en el país, por lo cual esta área territorial del municipio se constituye en uno de los principales centros generadores de empleo de la ciudad capital. Entre las principales empresas se encuentran: la Zona Franca, la Empresa Cervecera Nacional de Nicaragua, Embotelladora Nacional de Nicaragua, Laboratorios Ramos, Café Soluble, SIEMENS, Tabacalera Nacional, CARNIC, entre otras.

---

<sup>23</sup> La ciudad de Managua fue fundada el 24 de marzo de 1819 con el nombre de “Leal Villa de Santiago de Managua”. En 1852 Managua se constituyó en Capital de la República con lo que se dio inicio a un proceso de centralización de actividades político - administrativas y económicas en la ciudad. Los límites municipales son al norte con el Lago Xolotlán, al sur con el Municipio de El Crucero al este con el Municipio de Tipitapa, Nindirí y Ticuantepe y al oeste con el Municipio Villa Carlos Fonseca y Ciudad Sandino.

<sup>24</sup> Hasta el año 2009, el municipio estaba conformado por 137 barrios, 94 residenciales, 134 urbanizaciones progresivas, 270 asentamientos humanos espontáneos y 21 comarcas (caracterización del Municipio de Managua 2009)

<sup>25</sup> Según estimaciones realizadas por autoridades del Ministerio de Salud y del Distrito VI en el año 2013, cuya tasa de crecimiento al 2011 era de 1%.

Asimismo está clasificado como uno de los Distritos de mayor contaminación ambiental debido a su desarrollo habitacional desordenado en su extremo oriental y es el más densamente poblado, concentrando el mayor número de colonias populares, urbanizaciones progresivas y asentamientos espontáneos del Municipio, lo cual provoca que los servicios de infraestructura resulten insuficientes tanto en cobertura como en capacidad.

Por otro lado en infraestructura<sup>26</sup> vial, se ha logrado el revestimiento asfáltico de 78.27 km, 23.72 km de adoquinado, 23.42 km de concreto hidráulico y faltan 173.38 km de calles por revestir. De igual manera se han revestido 2.9 km de cauces y están pendiente de revestir 4.13 km para concluir con obras de mitigación en áreas de riesgo por problemas de drenaje pluvial.

## **2. Estructura Organizacional y Funcionamiento**

La Delegación Distrital está conformada por 4 departamentos: Programas Sociales, Medio Ambiente y Urbanismo, Recaudaciones y Servicios Municipales, cabe destacar la importancia de este último en las relaciones o vínculos de trabajo con los Gabinetes de la Familia de cada comunidad, a su vez también cuenta con una oficina de atención a la mujer y una sección administrativa, esta estructura organizativa es homogénea a todos los distritos del municipio de Managua. La dirección y coordinación de estos departamentos está bajo la responsabilidad de un Delegado Designado por la máxima autoridad de la Alcaldía Municipal (el Alcalde electo por votación popular y aprobado en sesión del Consejo Municipal), por lo que el Delegado a cargo debe responder por las tareas asignadas tanto al Consejo Municipal y a los ciudadanos que residen en el Distrito correspondiente.

Cabe destacar que el delegado designado por el Alcalde en funciones, cumple con el rol de coordinar y dirigir la delegación territorial y vehicular los intereses políticos, sociales y económicos de la institución desde el territorio hasta el municipio.

Esta Delegación Distrital cuenta con un plan de trabajo anual que orienta los esfuerzos de la administración local, y por ende múltiples estrategias de participación ciudadana orientadas a alcanzar logros de la administración, tratando en alguna medida de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de los gabinetes de la familia como expresión organizativa comunitaria. En este sentido, la Dirección General de la delegación, en su función de coordinar las estrategias a seguir por cada una de las direcciones, constituye el área de gestión más idónea para articular estrategias globales impulsadas por la Alcaldía, en especial aquellas que tengan contacto directo con los ciudadanos y Gabinetes Comunitarios.

Según la última caracterización realizada por las autoridades del Distrito VI, el crecimiento urbano del mismo, en la última década ha sido anárquico, desordenado y sin planificación urbana, en consecuencia, el mayor porcentaje del presupuesto de inversión de la Alcaldía Municipal ha sido dirigido a programas de vialidad rural y urbana, construcción de puentes, acueductos rurales, vías de penetración, asfaltado urbano, caminos, alcantarillados, remodelación de plazas y parques; cuyo objetivo primordial ha sido el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito.

---

<sup>26</sup> Cifras obtenidas de la Caracterización del Distrito VI.

### **3. Procesos organizacionales y gestión política con actores territoriales**

La delegación Distrital VI de la Alcaldía de Managua, administra una serie de situaciones y problemáticas sociales, por lo que al momento de destinar recursos y tomar decisiones, ha tratado de estimular la participación ciudadana en materia de consulta a las comunidades para determinar prioridades de inversión social del presupuesto, o en la búsqueda conjunta de soluciones a las problemáticas locales a través de cabildos distritales, asambleas comunitarias y encuentros con gabinetes comunitarios del poder ciudadano.

Sin embargo pese a los esfuerzos realizados aún persiste cierto grado de desvinculación entre las comunidades y el gobierno local, pero más concretamente entre los planes de inversión social de los presupuestos locales y las múltiples demandas sociales de las comunidades, pues la elaboración y determinación de prioridades ha sido única responsabilidad hasta ahora de la instancia administrativa de la Alcaldía.

En el Distrito, no han existido hasta la fecha programas específicos de participación ciudadana organizados para la determinación de prioridades de inversión social presupuestarias. La participación ciudadana se ha limitado a la electoral cada cinco años y medianamente a algunas asambleas comunitarias para aspectos reivindicativos (acompañamiento a programas de gobierno) y evaluativos (Auditoría Social) en el desarrollo de programas o proyectos de carácter municipal y distrital.

Lo antes descrito requiere indudablemente que el gobierno promueva procesos efectivos de participación ciudadana que se fundamenten en lo establecido por la ley de participación ciudadana de Nicaragua, aprobada en el año 2003, la cual plantea que *“...la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye [...] a convertirlos [...] en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense”*. (Ley N° 475-2003 Art 4, inciso 6).

En este sentido, en el siguiente capítulo abordaremos un breve análisis del contenido de los principales instrumentos de ley que sustentan el modelo de participación ciudadana que se ejerce en los municipios de Nicaragua y particularmente en la proximidad que tiene el Distrito VI del municipio de Managua con sus habitantes en su rol de vehicular intereses políticos y económicos del territorio para la formulación de políticas públicas en el espacio municipal.

## **IV. MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Este capítulo expone algunas regulaciones jurídico-constitucionales de la participación ciudadana en Nicaragua, para lo cual hemos seleccionado ciertos instrumentos jurídicos considerados de mayor importancia dentro del marco regulatorio de la noción de participación ciudadana que recoge la Constitución Política de la República vigente como punto de partida normativa. La selección de estas regulaciones obedece al criterio de considerarlas como los puntos más neurálgicos que pueden afectar la vida de la comunidad y sus relaciones con los órganos de gobiernos principalmente asuntos vinculados a la participación en el ámbito municipal.

En tal sentido, se presenta como primera parte una aproximación histórica de la participación ciudadana en Nicaragua y los espacios de participación en el ámbito local, posteriormente se describen las regulaciones constitucionales, las regulaciones legales establecidas según ley 40 (ley de Municipios), la ley 475 (ley de participación ciudadana) y por último el Decreto creador de los consejos y gabinetes del poder ciudadano, cuya denominación cambio en el año 2013 a gabinetes de la familia, la comunidad y la vida. Todo ello con el fin de tener una visión global del marco jurídico que regula la participación ciudadana en Nicaragua y establecer un análisis sobre la coherencia entre el marco jurídico nacional, es decir los principios constitucionales que sustentan el modelo de participación ciudadana y el marco jurídico municipal donde se incluye al ciudadano a la gestión de las políticas públicas locales.

## **1. Situación de la participación ciudadana en el espacio local: una aproximación histórica en Nicaragua**

La participación ciudadana en Nicaragua, según Prado (2008), es producto de un proceso de acumulación de experiencias por parte de las comunidades eclesiales de base, sindicatos y movimientos estudiantiles, que tuvo su origen con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en 1979, la cual se inició, en términos normativos, con la promulgación de la Constitución de 1987<sup>27</sup>, que restauró la autonomía municipal suprimida por la dictadura somocista desde 1937. Posteriormente con la aprobación de la Ley de Municipios (Ley 40), que norma los mecanismos de organización municipal y participación de la ciudadanía. Este renacimiento de la Administración Democrática, se concretó en 1990 cuando se realizaron las primeras elecciones municipales bajo el gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO). En el primer período (1990-1996), los municipios vivieron una alta inestabilidad provocada, en parte, porque los Alcaldes no eran electos de manera directa, sino por los miembros del Concejo Municipal de entre sus integrantes<sup>28</sup>.

Por otro lado en este mismo periodo se dio inicio a una serie de reformas estructurales en el aparato estatal que conllevo la privatización de muchas instituciones del estado tales como: la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el sistema de transporte y la venta del ferrocarril, el cual constituía el principal canal de comercialización de los productos del campo a la ciudad. Si bien es cierto que la apertura comercial y las privatizaciones atrajeron mucha inversión extranjera, se produjeron profundas transformaciones en la cadena productiva de Nicaragua, principalmente en el sector primario, al intentar pasar de una economía agrícola ganadera a una economía de industria y servicios, sin que las empresas existentes y la población misma tuviera las condiciones propicias para hacerlo. Los efectos de estas reformas sumergieron al país en una crisis profunda de pobreza<sup>29</sup> alcanzando un 75% de hogares en situación de pobreza, que de manera directa provoco muchas demandas insatisfechas en términos de salud, educación (20.9%)<sup>30</sup>, empleo<sup>31</sup>, medio ambiente entre

---

<sup>27</sup> En el Artículo 48 de la Constitución, se reconoce la “obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”. Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal, a nivel nacional y local (Art.50).

<sup>28</sup> En los primeros seis meses de gobierno 60 Concejos Municipales reportaron al Poder Ejecutivo su intención de cambiar a los Alcaldes. En el caso de Tipitapa, en 6 años se eligieron 5 alcaldes diferentes, lo que implicó que todo el Concejo rotara en el cargo.

<sup>29</sup> Según estudios realizados por el Ministerio de Acción Social (MAS, 1994), usando el método de Necesidades Básicas insatisfechas.

<sup>30</sup> según datos oficiales aportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC 1998 y 2001, basados en la Encuesta de Hogares y Nivel de Vida EMNV-98 y 2001

<sup>31</sup> En efecto, el gasto público cayó del 46% del PIB en 1990 al 25% en 1991-93, el empleo público en un 12%, y 233 de las 351 empresas estatales fueron privatizadas (Borner et al., 1993).



otras, que poco a poco fueron configurando una creciente necesidad de organizarse y manifestarse en busca de poder opinar y aportar para mejorar las condiciones existentes.

Luego de un largo proceso de incidencia política por parte de las organizaciones civiles, movimientos sociales, religiosos y políticos se logró la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, la cual señala que:

*“...la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye [...] a convertirlos [...] en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense”.* (Ley N° 475-2003 Art 4, inciso 6).

Esta ley, en sus inicios permitió la organización de diversas agrupaciones civiles que funcionaron como un espacio de concertación interinstitucional y de consulta a la gestión municipal, establecidos legalmente como Comités de Desarrollo Municipal (CDM), los cuales garantizaron la representatividad de los diferentes actores sociales y formas organizativas de todo el territorio y promovieron con su incidencia, la aprobación de diferentes políticas públicas locales, en temas de salud, educación, género, juventud entre otras a través de ordenanzas municipales<sup>32</sup>. Posteriormente en el año 2007 se configuraron nuevos espacios de participación que dieron origen a los CPC y GFCV los cuales abordaremos en detalle más adelante.

### **Espacios de participación ciudadana en el ámbito local**

Los modelos de participación ciudadana que se han implementado en Nicaragua han variado según la tendencia política del gobierno de turno (derecha o izquierda) dependiendo tanto de las estructuras políticas como de la forma de democracia que se promueva (Directa o Representativa). En este sentido desde el año 1987, pasando por las distintas administraciones de los Presidentes, se han creado diferentes instancias de expresión de la participación ciudadana, entre estas; comisiones o consejos de carácter nacional, regional, departamental, municipal o local o bien de carácter sectorial, que aglutinaron a organizaciones productivas, sindicales, religiosas, de mujeres, de jóvenes, entre otras. Así en la década de los noventa se produjo una enorme eclosión de ONG y asociaciones sin fines de lucro que desarrollaron un intenso proceso de autonomía política respecto a los partidos políticos y en la medida que este proceso avanzaba, se consolidaron diferentes redes temáticas y las organizaciones se diversificaron de acuerdo a sus intereses. Pero a pesar de las diferencias que pudieran tener, sus acciones se orientaron siempre a ampliar los derechos ciudadanos e influir en las políticas públicas, a través de la creación de diferentes espacios de diálogo e interlocución con el estado.

De igual manera surgieron en esa época, los Comités de Desarrollo Municipal, en algunos municipios promovidos por el Ministerio de Acción Social. En ese período también nació el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), una instancia de participación y consulta de la sociedad civil a nivel nacional creada a raíz del huracán Mitch en el año 1998 y que en la actualidad ya no existe.

---

<sup>32</sup> La ordenanza municipal es aquella dictada por la máxima autoridad municipal y con validez dentro del municipio o comuna.

A partir del año 2000, tuvo lugar un proceso de institucionalización de los diferentes espacios e instancias de diálogo y concertación entre el estado y la sociedad por medio de instrumentos participativos que se desarrollaron a nivel local, principalmente con la aprobación de la ley de participación ciudadana, según lo establecido en los diferentes instrumentos normativos, los cabildos municipales, las reuniones del Concejo Municipal, gabinete distrital del poder ciudadano, las asambleas comunitarias. Este proceso de institucionalización contribuyó a una mayor exigibilidad por parte de la población al hacer justiciables sus demandas de intervención en las decisiones públicas, con mecanismos participativos que procuraron presión a las modificaciones institucionales que se han ido integrando productivamente (Canto, 2002). Entre los mecanismos participativos institucionalizados vale la pena describir los más relevantes para este estudio de caso como son; los Comités de Desarrollo Municipal (CDM), los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) o Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC) y los Consejos de la Familia, la Comunidad y la Vida (CFCV) o Gabinetes de la Familia (GFCV), el primer espacio reconocido por ley y los dos posteriores reconocidos por decreto presidencial.

### **Consejos de Desarrollo Local (CDM)**

Los Comités de Desarrollo Municipal fueron instancia creadas en el año 2003 (Arto. 50 de la Ley 475), para “cooperar en la gestión y planificación del desarrollo económico y social de su respectivo territorio”. Así mismo (Arto. 5) señala que “el contenido de la misma no limita el desarrollo de nuevas formas de participación en la vida económica, social, cultural, gremial y sindical, ni los derechos no mencionados en la misma y reconocidos expresamente en la Constitución Política de la República”.

Según el marco institucional para la planificación municipal<sup>33</sup>, los CDM son las instancias máximas de concertación y participación municipal. Su rol primordial era la planificación municipal participativa en concertación con la autoridad municipal y la aprobación de los planes operativos y de inversión. Participaban también en el monitoreo y evaluación de dichos planes. Para el abordaje de los diferentes temas del desarrollo municipal, los CDM, contaban con mesas de trabajo temáticas o sectoriales, cuyo número y calidad dependían de las necesidades municipales.

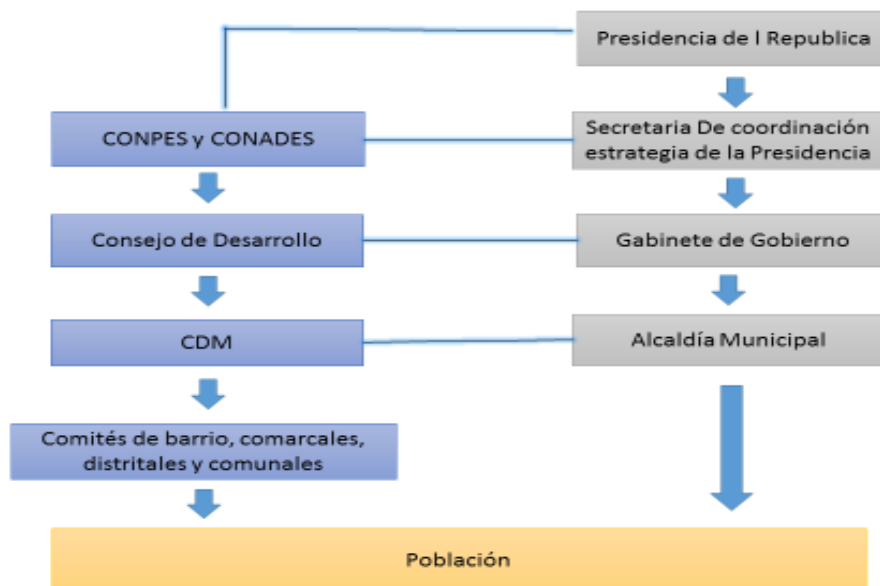
La Asamblea de miembros constituía la autoridad máxima del CDM, la instancia más amplia, pluralista y representativa del municipio, que entre otras funciones, elegían a los miembros de la junta directiva cada 1 ó 2 años y que representaban a las instituciones del Estado (MINED, MINSA, PN), iglesia católica y evangélicas, partidos políticos (PLC, FSLN, ALN), y organizaciones civiles que constituían la mayoría de miembros del CDM (ANDEN, FETSALUD, Asociaciones de Pobladores, Cooperativas, Organización de Mujeres). Las instancias de concertación y participación ciudadana correspondientes eran: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social y Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible en el espacio nacional; Consejos Departamentales de Desarrollo en los departamentos; Comisiones Regionales de Planificación, en las regiones autónomas del Atlántico y Comités de Desarrollo Municipal en los municipios. Para algunas acciones puntuales de auditoría social, se consideraban también las estructuras

---

<sup>33</sup> Sistema de Planificación Municipal. Guía Ilustrada. INIFOM, AMUNIC Julio 2002

participativas de base: comités comarcales y las expresiones organizativas de las comunidades étnicas del Atlántico y los Comités Comunales.

**Grafico No. 4 Instancias de concertación de participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia, a partir de INIFOM y AMUNIC, 2002.

Lo más relevante de los CDM, como formas de participación ciudadana hasta el año 2006, es que sirvieron como un espacio de comunicación plural entre los distintos actores municipales y de concertación interinstitucional para elaborar y ejecutar diversas políticas y acciones de desarrollo municipal. También sirvieron para canalizar demandas ciudadanas a través de las organizaciones civiles participantes y debidamente organizadas.

### Concejos del Poder Ciudadano (CPC y GPC)

En la praxis política latinoamericana, la relación proporcional entre participación y democracia se ha expresado en dos tradiciones: una de corte liberal-occidental, que prioriza diversas expresiones de democracia representativa, y otra, de inspiración socialista, que en el caso específico de algunos países del bloque de la Alba (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) suele autodefinirse como democracia directa. La primera tradición se caracteriza por considerar que los procesos electorales son la forma más eficiente que tienen los ciudadanos para expresar sus preferencias. La segunda tradición se centra en desarrollar procedimientos de participación popular, sobre la base de instancias de organización política, en los ámbitos comunitario y local, que tienen una íntima vinculación con el partido político en el poder. Así mismo, esta segunda tradición guarda un marcado desafecto por los procesos electorales propios de la democracia representativa. (Maradiaga, 2013, ¶ 2)

Estos modelos democracia directa, propios del denominado “socialismo del siglo XXI”, son una respuesta al agotamiento de la democracia representativa. Desde este punto de vista, estructuras como los Consejos Comunales en Venezuela o los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) en

Nicaragua, son instancias que permiten tener mayor participación y representación. (Maradiaga, 2013, ¶ 3)

Los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano (CPC y GPC) fueron creados en el año 2007, por decreto presidencial (112- 2007), como un nuevo mecanismo de participación ciudadana en el espacio local, con el fin de que la población nicaragüense se organizara y participara en el desarrollo integral de la nación, de manera activa y directa, apoyando los planes y políticas del Presidente de la República. Los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano se constituyeron por tanto en un modelo de participación con estructuras organizativas representadas por líderes comunitarios, en comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y a nivel nacional y se fundamentó en valores Cristianos, Socialistas y Solidarios<sup>34</sup> (Stuart, 2009, p. 5).

La implementación de este modelo a partir del 2007 en Nicaragua se fundamenta en una modelo de democracia directa de las ciudadanas y ciudadanos en forma individual y colectiva en la planificación, la toma de decisiones, la fiscalización, el control y ejecución de las acciones de los asuntos públicos en el ámbito político, económico, social, ambiental y cultural desde la comunidad hasta lo nacional, muy similar al implementado en otros gobiernos de izquierda tales como Venezuela, Bolivia y Libia (Stuart, 2009, p. 10) y descansa en tres pilares muy vinculantes:

- a. Gobierno
- b. Partido
- c. Comunidad

La democracia directa es una estrategia del gobierno de turno para lograr los cambios económicos, políticos y sociales necesarios para democratizar al país, reducir las desigualdades y superar la pobreza que permitirá al pueblo ser parte del éxito de la implementación de las políticas y ejecución de los programas orientados a estos fines.

Con este modelo cuyos fundamentos se basan en una visión socialista, se pretende convertir a Nicaragua en una democracia donde el pueblo participe de forma real y efectiva, donde el pueblo se constituye en el tomador de decisiones, gestión y evaluación de las políticas de gobierno, en base a la participación amplia de los sectores de la sociedad nicaragüense, a través de la consulta con los diferentes gremios, tales como la pequeña y mediana industria, pequeños y medianos productores, organización de los cafetaleros, grandes empresarios, actores políticos, y sociedad civil.

Desde este punto de vista, Nicaragua al igual que países del bloque del Alba (Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela) suelen autodefinirse dentro de un mecanismo de democracia directa que se centra en desarrollar procedimientos de participación popular, sobre la base de instancias de organización política, en los ámbitos comunitario y local, que tienen una íntima vinculación con el partido político en el poder, por lo que guarda un marcado desafecto por los procesos electorales propios de la democracia representativa. Por tanto estructuras como los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) en Nicaragua o los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) en

---

<sup>34</sup> Estos valores son promovidos como un lema de Gobierno por parte del presidente Ortega.

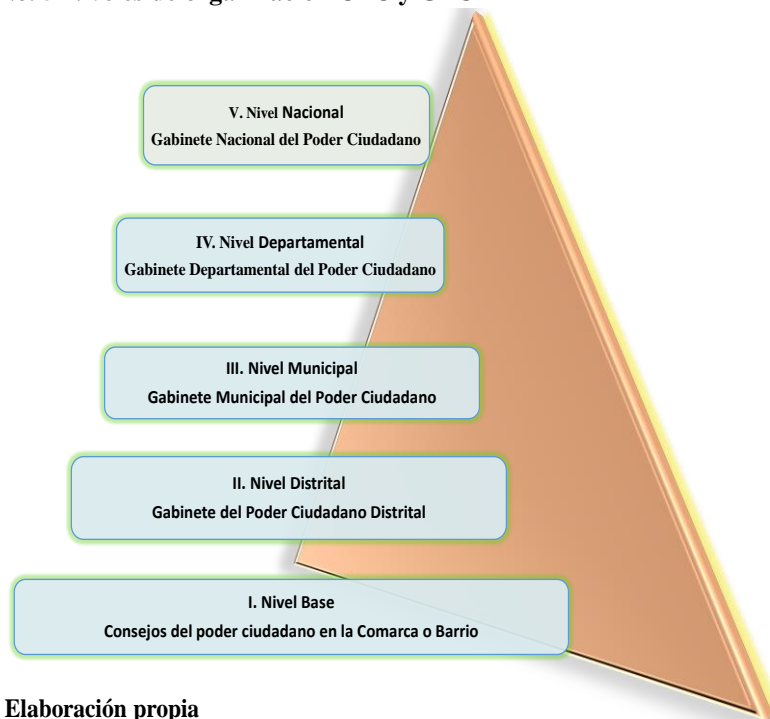
Venezuela, son instancias que permiten tener mayor participación y representación (Maradiaga, 2013 ¶ 3).

### **Criterios y mecanismos para la organización del poder ciudadano**

Los consejos ciudadanos son organizados respetando procedimientos y competencias formales del orden jurídico actual y por voluntad política del gobierno, una vez organizados pasan a ser la instancia en la que se plasmará la voluntad de los ciudadanos que mediante este mecanismo harán uso de su nuevo poder, respecto a toda decisión de los gobiernos municipales y el poder ejecutivo de políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo y de combate a la pobreza. Lo antes descrito nos muestra características claras de una ciudadanía formal y mecanismos de participación de carácter procedimental.

Los niveles de organización de los consejos del poder ciudadano van desde la comarca, el barrio, distrito, municipio, departamento hasta el nivel nacional, así como por sectores productivos y sociales, en la base se conocen como CPC<sup>35</sup> y están integrados por los pobladores de la localidad, estos delegan representantes ante un Gabinete del poder Ciudadano territorial que atiende muchas comunidades y barrios y estos a su vez a nivel municipal y así sucesivamente hasta llegar al Gabinete Nacional.

**Grafico No. 5 Niveles de organización CPC y GPC**



**Fuente:** Elaboración propia

A nivel comunitario o de barrio, los representantes son electos entre los miembros de la comunidad, sin embargo en el municipio y departamento los Gabinetes del Poder Ciudadano, son coordinados

<sup>35</sup> Siglas que utilizaremos para connotar a los Consejos del Poder Ciudadano.

por profesionales del FSLN, designados además como delegados del poder ciudadano y delegados de gobierno. De ahí que la apertura ideológica que podría encontrarse en la base (Consejos del Poder Ciudadano) se estrecha a partir del municipio (GPC).

### **Consejos de la Familia, la Comunidad y la Vida (CFCV y GFCV)**

Desde el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH, 2012-2016) de Nicaragua, se considera que para desarrollar una sociedad más humana lo determinante es trabajar en el fortalecimiento de la familia, como unidad esencial de organización social, donde participen, hombres, mujeres y niños en igualdad de condiciones en la toma de decisiones a nivel privado y que esto se genere como una conducta a seguir en el ámbito público. Potenciando con ello un desarrollo armónico de las familias y las comunidades.

Visto desde este axioma Ideológico, a raíz de la experiencia de implementación de un Programa emblemático de gobierno (amor para los más chiquitos y chiquitas), el cual dejó muchos aprendizajes, entre los que se destacan, la implementación de un modelo de trabajo conjunto (MINSA, MINED, MIFAMILIA) permitió potenciar la capacidad de trabajo de cada institución, acompañando a las familias en la restitución de derechos de niños y niñas.

Esta forma de trabajar desde, con y para la familia a partir de los niños menores de 12 años, permitió que los adultos del grupo familiar a quienes iba dirigido el mensaje se sintieran parte del programa y asumieran nuevas formas de ver la crianza de los niños y realizaran transformaciones en sus propias conductas.

Toda la experiencia acumulada sirvió de referencia para promover la aprobación del código de la Familia de Nicaragua en el año 2013, donde se propone lograr un mejor protagonismo de las familias con acompañamiento institucional y de las organizaciones del poder ciudadano. La creación de consejos de familia en cada comarca, comunidad, Municipio y Departamento, permitió aportar al fortalecimiento de un modelo de presencia y participación protagónica de cada ciudadano en la transformación de valores que se expresan en nuevas prácticas y formas de relacionarse entre mujeres y hombres, adultos y niños.

El propósito de estos consejos de familia es reflexionar en grupo, sobre diversas situaciones vinculadas a sus condiciones personales, familiares, comunitarias, es decir sus condiciones básicas de bienestar social y poner en práctica nuevas formas de relaciones familiares de respeto a la dignidad de cada uno de los miembros de la familia y de equidad entre las parejas, los adultos, niños y adultos mayores.

En este sentido el gobierno se plantea la necesidad de rescatar valores familiares y promover la acción comunitaria para la transformación social, mediante procesos sencillos de discusión, reflexión y análisis que fortalezcan la autoconciencia de ciudadanía en relación de derechos y deberes. De igual manera el modelo sugiere el reconocimiento de capacidades para aportar y conducir procesos de transformación, personal, familiar y comunitaria para trabajar como protagonistas de esos procesos.

El fin último de estos espacios de participación busca que los ciudadanos adquieran compromisos concretos para sus propios procesos de cambio y de trabajo colectivo, para crear entre todos una nueva Cultura de Convivencia, Fraternal, Solidaria, Complementaria, y de Mayorías Protagonistas.

Al igual que los consejos del poder ciudadano los consejos de la familia la comunidad y la vida tienen la misma estructura, la diferencia entre ambos radica en la promoción de valores familiares dentro de la comunidad. En este contexto tenemos:

1. Consejos de familia
2. Gabinetes de familia distrital
3. Gabinetes de familia municipal
4. Gabinetes de familia departamental
5. Gabinetes de familia nacional

Las dimensiones de trabajo de estos consejos de familia se orientan a temas de promoción de valores familiares, restitución de derechos, productivos, temas de salud, educación, medio ambiente, culturales entre otros.

El modelo de consejos de familia, se inserta en el gabinete social, el Sistema para el Bienestar Social y es un modelo de acompañamiento desde las organizaciones e instituciones del Estado, instancias nacionales como el MARENA, MINSA, MINED, MIFAMILIA y SINAPRED y contempla a la comunidad como protagónica de sus propios procesos.

Los consejos están atendiendo los problemas más sentidos por la comunidad, en la que se deben involucrar todos y todas, por lo tanto no tienen colores políticos. Bajo estas premisas habrá que observar el comportamiento de estos gabinetes de la familia en los espacios de participación y los desafíos políticos que enfrentara el sistema para darles la legalidad y legitimidad que requieren.

### **Actores sociales que intervienen en el modelo de participación implementado en el D-VI<sup>36</sup>**

En los procesos actuales de desarrollo local, la participación de los ciudadanos y ciudadanas es una condición indispensable por varias razones: en primer lugar, porque el desarrollo no es una responsabilidad única del gobierno local, sino también una responsabilidad compartida de los diferentes actores que existen en el municipio. En segundo lugar, las experiencias exitosas que se han desarrollado desde hace muchos años en Nicaragua, indican que mientras más se involucran los ciudadanos y ciudadanas, más bienestar generan los procesos de desarrollo. Y en tercer lugar, porque las decisiones que se toman en cuanto al desarrollo local, ya sean buenas o malas, tienen impacto en todos los actores de un municipio, de tal manera que se requiere el consenso y la legitimidad de los ciudadanos y ciudadanas para ello.

Por esas razones, el municipio de Managua, ha desarrollado sus propios procesos de participación ciudadana para el desarrollo local desde las delegaciones distritales, teniendo como eje principal a los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida, como un espacio de concertación y diálogo

---

<sup>36</sup> Siglas Que utilizaremos para referirnos al Distrito VI (D-VI) del municipio de Managua

entre el gobierno municipal y los actores sociales para construir consensos alrededor de la gestión pública municipal y otros temas de interés común.

Dicho lo anterior se hace necesario identificar cuáles son estos sujetos (actores sociales), “partes interesadas” (Mitchell, Agle y Wood, 1997), que de alguna manera afectan y tienen relación con este fenómeno de observación y que pueden posibilitar la transformación de los procesos de participación ciudadana que actualmente se manifiestan en el Distrito VI (ver tabla No. 4).

**Tabla 4. Actores sociales que intervienen en la implementación del modelo de participación**

Actores	Características de los actores
<b>Partidos Políticos</b>	Constituyen una fuerza ideológica importante en términos de cambio de sistemas o regímenes democráticos capaz de transformar las condiciones económicas, sociales y culturales del país mediante la implementación de nuevas formas de participar mejorándola o restringiéndola según les convenga. En Nicaragua existen dos fuerzas políticas de gran importancia histórica; el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que representa la izquierda política y el Partido Liberal Independiente (PLI). Ambos partidos políticos cuentan con respaldo jurídico y base política territorial, con poder de movilización y representaciones muy importantes en términos de escaño en la Asamblea Nacional. Así mismo existen otras fuerzas políticas pequeñas que tienden a conformar coaliciones para poder subsistir pero que representan buena parte de la población nicaragüense, estos son; el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), el Movimiento Renovador Sandinista (MRS) y el Partido Conservador (PC).
<b>Asamblea Nacional</b>	Es el órgano legislativo por excelencia en Nicaragua, donde se elaboran las leyes que rigen el territorio nacional, es aquí donde los diputados toman las decisiones más importantes que deciden el rumbo del país y por ende de la ciudadanía. En este sentido constituye un actor relevante en la medida que puede promover o derogar leyes sobre participación ciudadana.
<b>Sociedad Civil</b>	Movimientos sociales, de trabajadores, movimientos juveniles, de mujeres etc., reconocidas por la ley de participación ciudadana (475) y reguladas por la ley 147 de asociaciones civiles sin fines de lucro, aquí encontramos un sin número de organizaciones de la sociedad civil organizada de incidencia nacional como; la Coordinadora Civil (CC), el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), el Instituto Nicaragüense de Estudios Humanísticos (INEH), y otras organizaciones emergentes y de muy poca organización a nivel local como; la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Managua, organizaciones empresariales, sindicatos, movimientos estudiantiles, movimientos de mujeres feministas, movimientos comunales, organizaciones religiosas, asociaciones culturales, organizaciones de adulto mayor, entre otras, con experiencia y conocimiento sobre procesos de participación ciudadana que pueden significar un grupo de presión y movilización, que promueva una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones para la formulación de una política pública.
<b>Población</b>	Esta representa el poder y la soberanía del pueblo y en la medida que acepte e interiorice en términos no solo ideológicos sino que también práctico, la idea de constituir y fortalecer los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida, lo legitime y exija por tanto la legalidad del funcionamiento del mismo como un espacio de concertación y dialogo en el municipio este podrá funcionar de manera exitosa. La población- involucra a todos los ciudadanos, sin distinciones de edad, color político, religión etc.- representa a su vez un grupo de presión de incidencia y movilización, fuerte en términos de lograr transformaciones sociales para mejorar los procesos de participación y una ciudadanía más empoderada que exige sus derechos ya sea por la vía institucionalizada-mecanismos que norman la participación ciudadana- o por la movilización popular. Dentro de este grupo de actores encontramos a los gabinetes de la familia del poder ciudadano de cada comunidad presentes en el distrito.
<b>Medios de comunicación</b>	Estos son muy importantes en términos de manejo de la información, transparencia de los recursos públicos y también de control social sobre los procesos efectivos de participación ciudadana que se manifiestan a nivel local, mayormente en Managua que es la capital y donde se concentra la mayor parte de la población de Nicaragua. La información que estos proporcionan en el día a día a la población, puede configurar nuevas formas de entender la participación ciudadana, los mecanismos válidos para ejercerla y el cambio de conciencia social



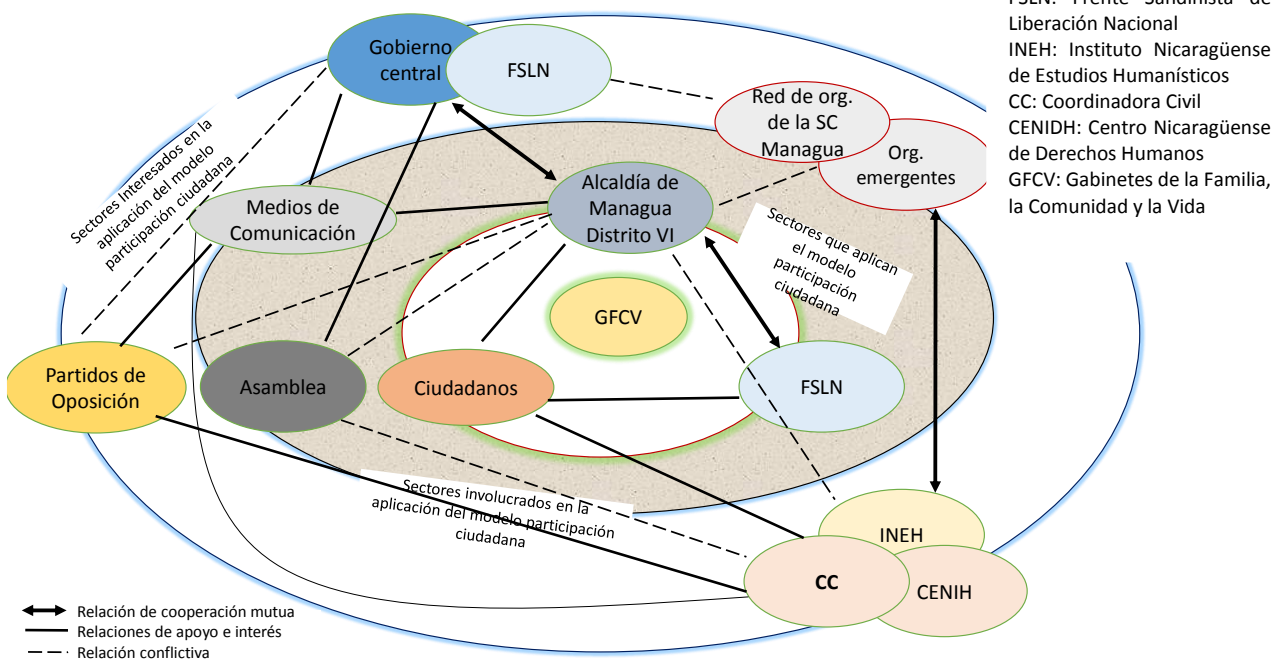
	para asumirla. Cabe señalar que la mayor parte de los medios de comunicación con señal nacional son manejados por el gobierno de turno <sup>37</sup> .
<b>Gobierno Central</b>	Aquí tenemos a los ministerios e instituciones del aparato estatal. En la medida que haya una debida articulación en el trabajo para mejorar la oferta de servicios públicos a la población, se fortalecerá el modelo de participación ciudadana. Se trata de que el discurso de un modelo más vinculante con la ciudadanía se lleve a la praxis, es decir que la ciudadanía organizada a través de los GFCV, tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones de políticas públicas que estos actores pretenden realizar, pero de manera consensuada. Para ello cuentan con mecanismos institucionalizados de participación establecidos en la ley de participación ciudadana 475 y lo establecido en el decreto presidencial 112-2007. Sin embargo no es tarea fácil puesto que los recursos son limitados y las demandas sociales son muchas y pese a que los ciudadanos tienen cultura participativa por el contexto histórico de participación, aun no manejan los instrumentos de ley para hacerse parte del diseño de políticas públicas. Se trabaja de cara a una restitución de derecho en equidad y justicia social.
<b>Alcaldía de Managua y la delegación distrital VI</b>	La Alcaldía le garantiza a la población bienes y servicios, a cambio la ciudadanía le retribuye con sus tributos y su participación y cuidado de las obras que son de su uso y beneficio. De acuerdo a lo establecido por la ley de municipio (ley 40), los municipios son autónomos, por lo tanto la Alcaldía a través del consejo municipal (concejales), puede promover ordenanzas que reconozcan y normen los procesos de participación ciudadana y por ende manifestar una voluntad política que garantice la participación efectiva de los gabinetes comunitarios como el espacio de concertación distrital y municipal, en las decisiones que conlleven el diseño de políticas públicas para el desarrollo local. De igual manera que las estructuras funcionales y organizativas de la comuna puedan tener la capacidad y el conocimiento para poder establecer estos procesos deliberativos con la población. No obstante la municipalidad aún no cuenta con ordenanzas que normen los mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas, sino que opera mediante mecanismos que son provistos desde el nivel central a través del decreto 112-2007, pero que sin lugar a duda ha generado buenos niveles de organización y participación comunitaria.
<b>Fuente: elaboración propia</b>	

## Posiciones e interrelaciones de los actores

En este apartado mostramos mediante un mapa de actores las relaciones de los sujetos o actores sociales que identificamos y están presentes en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo al interés, involucramiento y aplicación del modelo de participación ciudadana en el ámbito municipal donde se consideran los actores políticos, sociales e institucionales.

<sup>37</sup>De nueve canales nacionales 7 son de uso del gobierno de turno y dos son independientes.

**Gráfico No. 6 Interrelaciones de los Actores**



**Fuente: Elaboración propia.**

De acuerdo a este escenario en el plano de los sectores interesados en la aplicación del modelo de participación ciudadana encontramos:

- Gobierno central, incluyendo al ejecutivo, ministerios e instituciones de gobierno.
- Sociedad Civil organizada con incidencia a nivel nacional: INEH, CENIDH, CC.
- Partidos Políticos de Oposición: PLI, PLC, PC y MRS, agrupados de acuerdo a sus intereses ideológicos.

En el plano de los sectores involucrados en la aplicación del modelo tenemos:

- Poder legislativo
- Sociedad civil organizada con incidencia local y organizaciones emergentes agrupadas de acuerdo a intereses.
- Medios de comunicación tanto nacional como independiente.

En el plano de aplicación del modelo tenemos:

- Alcaldía municipal de Managua y en su defecto la delegación distrital VI.
- Ciudadanos que representan la población organizada y no organizada
- Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y toda su estructura organizacional.
- Los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida.

En el centro del diagrama se encuentran los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida, alrededor de estos gabinetes están los ciudadanos, la Alcaldía Municipal de Managua (el Distrito VI) y el Frente Sandinista, la relación entre estos dos últimos es de cooperación mutua y bien acentuada, y la relación con los ciudadanos es de apoyo e interés

En este caso la relación entre estos tres actores es la más importante dado que es el escenario específico donde se pone en evidencia las prácticas de participación ciudadana a nivel municipal, no obstante lo novedoso de esta relación es que hay un interés político fuerte por parte del partido de gobierno a fin de que se consolide este modelo a nivel comunitario. Cabe destacar que pese a la autonomía que la ley le otorga a las municipalidades, estos no están operando conforme a los mecanismos establecidos por la ley de participación ciudadana, sino a través de un decreto presidencial que mandata el vínculo de trabajo entre las municipalidades y los GFCV. Si bien es cierto que los GFCV están legitimados por un proceso electoral que llevó al frente sandinista al poder en el año 2011 con un 63% de los votos, carecen de desarrollo legal, por lo que el consejo municipal se ha visto limitado a emitir una ordenanza municipal que norme los mecanismos y canales de participación ciudadana.

A nivel municipal los GFCV constituyen un actor relevante y se ha puesto en la palestra pública, a fin de conocer si estos funcionan como un espacio efectivo de participación ciudadana o son tan solo un instrumento del gobierno para consolidar su plan de gobierno. Sin embargo los GFCV han mostrado de acuerdo a la experiencia, importantes avances en tema de organización y definición de prioridades que han servido de insumo importante para la gestión municipal de la alcaldía de Managua. A su vez tienen una capacidad de movilización, coordinación y articulación con actores comunitarios, bastante fuerte, lo que ha despertado el interés no solo de todos los actores sociales que se muestran en el mapa, sino también de la cooperación internacional.

Por otro lado en el escenario medio nos encontramos con otro grupo de actores que están involucrados en la aplicación del modelo de participación ciudadana en dos direcciones: un grupo que brinda apoyo y aceptación del modelo entre ellos; medios de comunicación nacionales y el poder legislativo y un grupo de actores de la sociedad civil con incidencia más a nivel local, que se han manifestado activamente en contra de la aplicación de este modelo por qué se siente excluidos en los espacios de participación, entre ellos tenemos a la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil de Managua, organizaciones y movimientos sociales emergentes y los medios de comunicación independientes. En este sentido vemos que las relaciones con el distrito VI de la Alcaldía de Managua, por parte de este segundo grupo son de oposición al modelo, ya que esta sociedad civil reconocida por ley y que opera a nivel local, ven limitados sus derechos en función de poder opinar y participar no solo en el diseño de políticas públicas que promuevan el desarrollo comunitario, sino también en la implementación y evaluación de las mismas, para determinar si la gestión municipal responde a los mecanismos normativos establecidos por la ley.

En este mismo escenario existe un poder legislativo adormecido, posiblemente sesgado por una visión política ideológica del FSLN, el cual tiene un 70% de representatividad en escaños de diputación. Ello implica una relación de apoyo e interés hacia la municipalidad y con los medios de comunicación nacionales en cuanto a la aplicación del modelo. Por otro lado se evidencia una relación de oposición con las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones emergentes a nivel local (Managua), que cuestionan la parcialidad de los diputados y los procedimientos legales en cuanto a los mecanismos de participación y transparencia en la información a los ciudadanos. En este sentido se vislumbra una orientación vertical que emana desde el poder ejecutivo, hasta al a nivel municipal y de aquí, hasta la comunidad.

Así mismo en un escenario más amplio tenemos a los actores interesados en la implementación del modelo de participación ciudadana y cuya incidencia es a nivel nacional, entre ellos tal y como lo muestra el mapa de actores, tenemos al gobierno central, el cual a partir de las elecciones del 2011 aumento significativamente su nivel de incidencia en los cambios y transformaciones sociales que han sido definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016, el principal objetivo de este actor relevante, fue la implementación y consolidación del modelo de participación ciudadana, con la idea de poder otorgar empoderamiento a la ciudadanía para la restitución de sus derechos sociales, económicos, políticos, ambientales etc.

Sin embargo según la sociedad civil cuya incidencia es a nivel nacional, plantea que la participación ciudadana de los nicaragüenses sufrió un "deterioro importante" en 2013 (CENIDH, 28 de mayo 2013), debido precisamente a las políticas implementadas por el Gobierno que preside el presidente Ortega. Un ejemplo de ello es el informe presentado por estas ONGs, que recoge más de 2.488 casos y 1.610 denuncias que la población hizo ante ese organismo el año pasado, principalmente en materia de participación ciudadana<sup>38</sup>.

Así mismo según la valoración de la Coordinadora Civil (CC) y la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Managua<sup>39</sup>-cuya relación de cooperación y apoyo es bidireccional-es que el modelo no funciona bien, dado que un sector importante de la población de Managua, percibe que los beneficios que ofrece la Ley de Participación Ciudadana son cada vez menos efectivos, porque desconocen a los concejales y diputados que les representan en el Concejo Municipal y la Asamblea Nacional y carecen de información sobre la distribución del presupuesto municipal.

Por otro lado el Instituto Nicaragüense de Estudios Humanísticos (INEH)<sup>40</sup>, manifiesta que la pertinencia del modelo en cuanto al diseño de las políticas públicas para el desarrollo, están al margen de la agenda por causa de las disputas políticas y plantea la necesidad de mantener los espacios de participación ciudadana, a pesar de obstáculos como la falta de transparencia de gobiernos locales, el desinterés de algunos concejales por vincularse con los ciudadanos y la preponderancia de los gabinetes de la familia del poder ciudadano, lo cual constituye para ellos la única alternativa para que las organizaciones de la sociedad civil logren incidir en la elaboración de políticas públicas que resuelvan sus problemas.

La posición de estas organizaciones de la sociedad civil de incidencia nacional, muestran una relación de oposición al sistema democrático del gobierno actual, que se manifiesta continuamente en protestas y denuncias sociales por supuestas violaciones de derechos a los ciudadanos en cuanto a los derechos de asociación, organización y participación establecidos por la ley 475 y la ley 147 de asociaciones civiles sin fines de lucro.

Así pues, no solo las organizaciones de la sociedad civil adversan los mecanismos establecidos por el decreto presidencial, sino también partidos políticos de oposición (PLC, PLI, PC, MRS), que se han manifestado en la arena de juego como los principales críticos del modelo, manifestando que

---

<sup>38</sup>Entre otros asuntos, leyes de mucha trascendencia que han sido aprobadas sin contar con la consulta indispensable de la población y de los pueblos afectados. Entre las legislaciones que menciona el informe está la Ley del Gran Canal Interoceánico, la Ley de Reformas a la Constitución Política de Nicaragua y la Ley de Reformas a la Seguridad Social, que fueron aprobadas por la mayoría oficialista en el Parlamento.

<sup>39</sup>Estas ONG, realizaron un sondeo de opinión entre 500 habitantes de la capital de ambos sexos, del 26 al 29 de enero del 2013, en los siete distritos que conforman la ciudad. Los consultados tienen edades entre 18 y más de 50 años. Sólo 30 de los 500 entrevistados que dijeron que conocían a los diputados, mientras que sólo 50 aseguraron conocer a los concejales de su distrito.

<sup>40</sup>Publicación de la Prensa del día 01 de junio del 2014.

es un instrumento del gobierno para consolidarse en el poder y tener mayor control de la población organizada en los GFCV. Los cuales para ellos no constituyen una expresión que garantice el pluralismo político, ni la integralidad de todos los segmentos sociales.

## **2. Instrumentos normativos para la participación ciudadana**

### **Constitución Política de la Republica**

Parafraseando a Cea (1998), la Constitución Política de la República no solo determina las reglas que organizan el poder político y su ejercicio en el estado, sino que en ella se han fijado las bases en que se funda la convivencia pública y privada en los aspectos social, económico y político.

Esta Carta Fundamental consagra un Estado de derecho basado en la democracia constitucional y que supone la soberanía popular, la formulación del derecho por la intervención o representación de los gobernados, la separación de poderes independientes, el reconocimiento de derechos y garantías individuales y sociales, la diversidad de grupos e ideas y la posibilidad asegurada de la alternancia pacífica en el acceso y ejercicio del poder (Cea, 1999). Así pues desde el punto de vista normativo, la participación de los ciudadanos aparece señalada en la Constitución Política de la República vigente en los siguientes artículos (ver tabla No.5):

**Tabla 5 Artículos de la Constitución vinculados a la participación ciudadana**

---

**Art. 2.** La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político, cultural y social de la nación. El poder soberano lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse esta representación. También lo puede ejercer de forma directa a través del referéndum y el plebiscito. Asimismo, podrá ejercerlo a través de otros mecanismos directos, como los presupuestos participativos, las iniciativas ciudadanas, los Consejos territoriales, las asambleas territoriales y comunales de los pueblos originarios y afrodescendientes, los Consejos sectoriales, y otros procedimientos que se establezcan en la presente Constitución.

**Art. 4.** El Estado nicaragüense reconoce a la persona, la familia y la comunidad como el origen y el fin de su actividad, y está organizado para asegurar el bien común, asumiendo la tarea de promover el desarrollo humano de todos y cada uno de los nicaragüenses, bajo la inspiración de valores cristianos, ideales socialistas, prácticas solidarias, democráticas y humanísticas, como valores universales y generales, así como los valores e ideales de la cultura e identidad nicaragüense.

**Art. 7.** Nicaragua es una República democrática, donde la democracia se ejerce de forma directa, participativa, y representativa. Las funciones delegadas del Poder Soberano se manifiestan a través del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Electoral. Tienen funciones especializadas y separadas, colaborando armónicamente entre sí para la realización de sus fines.

---

**Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de la República**

---

Es importante señalar que estos derechos constitucionales son reconocidos por parte de uno de los representantes de los gabinetes de la familia al referirse que la participación ciudadana es parte fundamentalmente de los seres humanos [...] constituyéndose así en un derecho humano y de ciudadanía, dado que este es el que le da en realidad sustento al proceso de construcción de las políticas públicas en la forma que considere conveniente para resolver sus necesidades. (G1:E8).

Por su parte en su rol político de representación dentro de la secretaría del consejo municipal, la secretaria del consejo afirma que *“las reformas constitucionales promovidas por el gobierno actual (al año 2014), constituye un progreso enorme en tanto facilita muchas cosas por medio de mecanismos participativos para las decisiones gubernamentales (G3:E1). En este sentido tal y como lo manifiesta el entrevistado (G1:E8), la Constitución<sup>41</sup>, expresa que la participación es una garantía inherente a la persona humana y reconoce estas facultades con sus enunciados y ratificación de las diferentes declaraciones de derechos humanos como se menciona a continuación:*

- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país [...] La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público<sup>42</sup>.
- Toda persona tiene derecho a libertad de reunión y asociación pacífica<sup>43</sup>.
- Toda Persona tiene derecho de asociarse libremente con otras<sup>44</sup>.
- Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país directamente o por medio de los representantes elegidos libremente.
- Toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes<sup>45</sup>.
- Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden<sup>46</sup>.
- Libertad de asociación<sup>47</sup>.
- Derechos de participar en los asuntos públicos<sup>48</sup>

En cuanto a los derechos políticos la constitución, reconoce en los artículos:

---

<sup>41</sup> Arto. 46 En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

<sup>42</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 21, inciso 1 y 3.

<sup>43</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 20, inciso 1.

<sup>44</sup> Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Artículo 22, inciso 1.

<sup>45</sup> Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, artículo XX.

<sup>46</sup> Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, artículo 23.

<sup>47</sup> Convención americana sobre derechos humanos, Artículo 16

<sup>48</sup> Convención americana sobre derechos humanos, Artículo XXII

**Tabla 6 Artículos de la constitución vinculados a participación y ciudadanía**

---

---

**Art. 47** Derecho de Ciudadanía. Sólo los ciudadanos gozan de los derechos políticos consignados en la Constitución y las leyes, sin más limitaciones que las que se establezcan por razones de edad.

**Art. 49** Derecho de Asociación. En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y del campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las comunidades de la Costa Caribe y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines.

**Art. 50** Derecho de participación. Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. En la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales, así como los servicios públicos, se garantizará la participación de la persona, la familia y la comunidad, la Ley garantizará su participación efectiva, nacional y localmente<sup>49</sup>.

---

---

**Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de la República**

---

---

En relación a estos de derechos de participación, asociación e información, las ONGs presentes el Distrito VI, consideran que la ciudadanía no se ejerce solamente a través del voto, sino también a través de la participación en asuntos públicos, sin embargo muchos ciudadanos que tienen un nivel de organización en ONGs y que quieren participar no se han podido integrar dentro de los Gabinetes de la Familia en las comunidades (G5:E1), lo cual representa una ruptura entre la teoría ideológica de los gabinetes comunitarios y la práctica comunitaria, limitando en gran medida ampliar los niveles de participación comunitaria en el territorio. En este sentido plantean que para que puedan ser sostenibles las diferentes acciones, programas y políticas estatales, debe de haber una participación activa y efectiva de la ciudadanía con enfoques de derechos, de género y respeto al medio ambiente [...]. (G5:E2)

Por su parte los representantes de los gabinetes de la familia, consideran el derecho de participación como un elemento importante y determinante en el proceso de políticas públicas para las decisiones en el municipio (G1:E17), para resolver los problemas de los habitantes del mismo, lo que contribuye al poder democrático, al protagonismo de los ciudadanos y al verdadero poder de decisión en la construcción del modelo de participación ciudadana que actualmente se promueve en Nicaragua.

En cuanto al derecho de información se refiere un entrevistado de los representantes de los Gabinetes de la Familia (G1:E11), considera que la información que reciben no es del todo clara, pues la práctica común es que solamente se les llama como un requisito y se le informa lo mínimo pero no se le da mayor información, limitando de esta manera la discusión de los ciudadanos en las asambleas comunitarias con poco contenido y poca calidad de información para tomar decisiones que mejoren su calidad de vida comunitaria. Por otro lado reconocen que la delegación de la Alcaldía tiene una dinámica de trabajo que por lo general a inicios del año se les da a conocer los programas a desarrollar y ejecutar dentro del plan de inversión anual (PIA). (G1:E8)

---

<sup>49</sup> Este artículo es relevante en relación al estudio de caso.

De acuerdo a los artículos antes señalados la Constitución<sup>50</sup> Política de la República de Nicaragua nos esboza la preponderancia que le da al ciudadano en la gestión pública como un binomio de democracia representativa y participativa. En ella se señala a los poderes del estado como depositarios de la soberanía popular por lo que sus funciones deben estar encaminadas a responder las expectativas y sentir de la población. Para ello además, hace referencia a dos sistemas de consulta y control ciudadano como lo son: el plebiscito y el referéndum como los principales instrumentos de participación popular en procesos decisivos y que luego son retomados y desarrollados por la Ley de participación ciudadana (Ley 475).

### **Ley de Municipios (Ley 40)**

El municipio es el ámbito donde se puede dimensionar con mayor amplitud la gestión local y participación ciudadana (Obregón, 2013), -y además es donde se sitúa el presente estudio de caso-, ya que el ciudadano tiene un vínculo más directo con las autoridades, por ello la ley de municipio y sus reformas<sup>51</sup>, resaltan la participación ciudadana como pilar fundamental para el desarrollo comunitario.

Así mismo el municipio es considerado en el arto. 1, de la ley como la base político - administrativa del país, se organiza y funciona a través de la participación popular para la gestión y defensa de los intereses de sus habitantes y cuyos elementos esenciales son: el territorio, la población y el gobierno.

La Administración local de un municipio se radica en la municipalidad constituida por el Alcalde, quien es su máxima autoridad y a quien le corresponde su dirección y administración superior y por el Consejo Municipal, órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

Así pues, la ley en el arto. 16, señala como derechos y obligaciones de los habitantes del municipio los siguientes aspectos los cuales presentan diferencias según el nivel de participación (ver tabla No.7):

---

<sup>50</sup> Para ver otros artículos relacionados con la participación ciudadana dentro de la constitución ver tabla No. 11 en anexo

<sup>51</sup> En 1987 se aprobó la Ley de Municipios (Ley 40), lo cual representa un punto de inflexión muy importante en los procesos de participación ciudadana, que establece competencias municipales; define el concepto de territorio municipal, y los deberes y derechos de la población; norma los mecanismos de organización municipal y participación de la ciudadanía; ordena las relaciones inter-administrativas, el uso de recursos; y norma los bienes, ingresos, presupuesto municipal y la constitución de empresas y gestión de préstamos. Este renacimiento de la administración democrática, se concretó en 1990, cuando se realizaron las primeras elecciones municipales bajo el gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO). En el primer período (1990-1996), los municipios vivieron una alta inestabilidad provocada, en parte, porque los Alcaldes no eran electos de manera directa, sino por los miembros del Concejo Municipal de entre sus integrantes<sup>51</sup>. (Prado, 2008). Ley de Municipio, La GACETA diario oficial N0. 109 del 12 de junio del 2012.



**Tabla 7. Niveles de Participación Ciudadana**

Información	Consulta	Deliberación/Co-gestión
Denunciar ante las autoridades municipales y nacionales las anomalías y los abusos en contra de una racional explotación de los recursos naturales ubicados en la circunscripción municipal.	Participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva.	Apoyar la realización de acciones y obras de interés social municipal por medio del trabajo comunitario
Ser informado de la gestión administrativa, conocer el Proyecto de Presupuesto y Estados Financieros de la municipalidad y participar en la elaboración del Plan de Inversiones.	Hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación a las autoridades municipales, individual o colectivamente, y obtener una pronta resolución o respuesta de la misma y que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley señale.	Integrarse a las labores de protección del medio ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, así como la prevención y auxilio ante situaciones de catástrofe natural y social que afecten al Municipio.
	Los pobladores podrán respaldar o rechazar las gestiones de sus autoridades municipales ante las instancias del Gobierno Central	Participar en las sesiones públicas del Concejo de conformidad con la presente Ley y su Reglamento.
<b>Fuente: elaboración propia a partir de ley de Municipios (ley 40 Art. 16).</b>		

La máxima autoridad normativa del gobierno local lo constituye el Concejo Municipal, quien se encarga de establecer las directrices fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos, sociales y ambientales del Municipio<sup>52</sup>. Dentro de las atribuciones del consejo se destacan dos que son relevantes para este estudio de caso; a) la aprobación de la composición e integración de los Comités de Desarrollo para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como aquéllos que incidan en el desarrollo económico social del municipio y recibir informes periódicos de los avances en la ejecución de los mismos, b) Aprobar la creación de las instancias administrativas y órganos complementarios de administración en el ámbito territorial del municipio, necesarias para fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal. Dicha atribución se regulará en el manual de organización y funciones de la municipalidad. (Arto. 28 numerales 7 y 13).

En este sentido el Municipio, en el ejercicio de su autonomía y en virtud del numeral 13 del artículo 28, puede crear órganos complementarios de administración con el fin de fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios y dar una mayor eficacia a la gestión municipal<sup>53</sup>. Estos órganos complementarios pueden ser, entre otros, las Delegaciones Territoriales<sup>54</sup>, delegados

<sup>52</sup> Art. 25 ley 40

<sup>53</sup> Ver Art. 35 ley 40

<sup>54</sup> Se resalta este órgano dado que corresponde al caso de estudio.

y auxiliares del Alcalde, cuya integración y funciones se determinan en el manual de organización y funciones de la municipalidad.

Con el mismo propósito, el concejo municipal debe apoyar la creación de asociaciones de pobladores que tengan como fin el desarrollo municipal y fomentar la participación de las organizaciones y asociaciones sectoriales, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras en la gestión municipal. Asimismo los ciudadanos, en forma individual o colectiva, gozarán del derecho de iniciativa para presentar Proyectos de Ordenanza y de Resolución ante el Concejo Municipal correspondiente. Se exceptúan los casos en que la iniciativa sea facultad exclusiva del Alcalde. (Arto. 37).

### **Instrumentos y mecanismos de participación ciudadana**

De acuerdo a lo planteado por la ley, los municipios deben promover y estimular la participación ciudadana en la gestión local, mediante la relación estrecha y permanente de las autoridades y su ciudadanía, la definición y eficaz funcionamiento de mecanismos e instancias de participación, entre los cuales destacan los cabildos municipales y la participación en las sesiones de los concejos municipales y concejos municipales ampliados, que son de naturaleza pública. (Arto. 36)

En este sentido, en cada municipio se convocan los cabildos municipales, que son asambleas integradas por los pobladores, quienes participan sin impedimento alguno, de manera libre y voluntaria para conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión municipal. Los cabildos son el resultado de un proceso asambleario de consulta popular permanente, generada desde cada barrio, comarca y/o comunidad, sobre las necesidades y expectativas de cualquier índole comunal. Los cabildos generalmente son presididos por el Alcalde y el Concejo Municipal y se elabora acta de celebración de los mismos.

La responsabilidad de promover estos cabildos es directamente del Consejo Municipal y del Alcalde, mediante convocatorias a los habitantes del municipio, sin embargo dada la complejidad del municipio de Managua en su división territorial por distritos, en cada distrito la garantizan los delegados del Alcalde y los gabinetes de la familia del poder ciudadano en el distrito correspondiente.

Para efectos del presente estudio, nos centraremos en los cabildos municipales y los procesos asamblearios en los distritos de Managua, como instrumentos de participación ciudadana más próximos al distrito, y además porque son los mecanismos más convencionales que históricamente se han visto utilizados por la ciudadanía; no consideraremos las sesiones del Consejo municipal puesto que aquí solo participan los concejales electos por votación popular y en los concejos ampliados aunque son de naturaleza pública generalmente solo participan ciudadanos, organizaciones y empresarios con problemas específicos para presentar sus peticiones con derecho a voz.

La ley describe dos clases de Cabildos: Ordinarios y Extraordinarios.

- a. Cabildos ordinarios, en los cuales la ciudadanía se reúne cinco veces al año con el fin de discutir y aprobar el presupuesto municipal anual, así como para conocer el plan de desarrollo municipal, revisar e informar de la ejecución y cumplimiento del presupuesto municipal. Son de carácter obligatorio y son convocados, al menos con quince días de anticipación a su realización, por el Alcalde, por acuerdo del Concejo Municipal o a iniciativa de los pobladores.

Este tipo de cabildo si bien es cierto se cumple dado los preceptos legales en tiempos y formas, se han realizado de manera convencional únicamente para aprobar el presupuesto municipal y presentar a la ciudadanía el plan de inversión anual, en este participan generalmente los barrios que serán beneficiados durante el periodo y cuentan desde la perspectiva de un entrevistado con *“poca participación de la ciudadanía”* (G1:E13).

Por otro lado hasta la fecha no ha habido ningún cabildo informativo que permita evaluar la ejecución del plan de inversión y el cumplimiento del presupuesto municipal lo cual se evidencia en opinión de uno de los entrevistados de la siguiente manera:

*“si vos haces esa consulta de rendición de cuentas, creo que te va a dar mucha transparencia de lo que estás haciendo, lo que la gente está en duda es que como hace para hacerlo [...] como se están invirtiendo nuestros impuestos, como se está invirtiendo lo que se recauda”.* (G5:E1)

- b. Cabildos extraordinarios: son convocados con al menos 48 hrs de anticipación a su realización por el Alcalde por acuerdo del Concejo Municipal o por iniciativa de la población. Se reunirán cuantas veces sean convocados para considerar entre otros:

- Los asuntos que la población haya solicitado ser tratados públicamente.
- Los problemas y necesidades de la comunidad, con el fin de adecuar la gestión municipal y la participación de la población en la solución de los mismos.

Este tipo de cabildos son más frecuentes que el anterior, sin embargo no son realizados por iniciativa de los habitantes de los distritos sino más bien por iniciativa del Alcalde y en acuerdos del Concejo Municipal, lo anterior se debe a que la ciudadanía y particularmente del Distrito VI del municipio de Managua no ve atractivo el tema de los cabildos lo que constituye una debilidad muy importante para la delegación de la Alcaldía en este territorio como principal vehículo de información a la comuna para legitimar los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas locales (G2:E2).

No obstante en el caso del Distrito VI, si bien la ley promueve e intensiona la realización de cabildos, estos no se han hecho tal y como lo establece la ley, lo que se está dando es lo convencional lo que la gente ve con mayor vinculación, es decir procesos assemblearios y encuentros comunitarios donde los habitantes se reúnen para discutir los temas de interés público.

## **Ley de participación ciudadana (Ley 475)**

La ley de participación ciudadana promulgada en el año 2003, tiene como antecedentes la ley de municipio (Ley 40) y sus reformas, la ley de régimen presupuestario municipal, la ley de transferencias municipales y la ley de iniciativa ciudadana<sup>55</sup>. La fundamentación de la ley hace un reconocimiento explícito a las diversas formas de organización de la ciudadanía nicaragüense en la participación e incidencia en la gestión pública.

Así mismo la ley es un instrumento jurídico que tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa establecidas en la Constitución Política de la República<sup>56</sup>.

Este conjunto de normas y regulaciones que se plantean en la ley, se fundamentan en los artículos 7 y 50 de la Constitución Política de la República, como expresión del reconocimiento de la democracia participativa y representativa, así como el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos de la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por Nicaragua, aplicando los principios generales del derecho aceptados universalmente sobre esta materia<sup>57</sup>.

La ley define la participación ciudadana como el proceso de involucramiento de actores sociales de forma individual o colectiva, con la finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el estado<sup>58</sup>.

De igual manera define que las políticas públicas son el conjunto de disposiciones administrativas que asume el poder público, para hacer efectivo el ejercicio de la administración de la cosa pública y el cumplimiento de sus atribuciones y funciones<sup>59</sup>.

### **Principios rectores de la participación ciudadana<sup>60</sup>**

El derecho de participación ciudadana establecido en la Constitución Política de la República, se rige de conformidad a los principios generales planteados en la ley, y que están transversalmente vinculados a los principios de la declaración del CLAD<sup>61</sup>, en la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública:

---

<sup>55</sup> Ley No. 269. "Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes", LA GACETA, diario oficial No. 218, 14 de noviembre de 1997.

<sup>56</sup> Art. 1 Objeto de la Ley

<sup>57</sup> Ley de participación ciudadana Título I.

<sup>58</sup> Arto. 4. Inc 6

<sup>59</sup> Arto.4. inc 7

<sup>60</sup> Artículo 7

<sup>61</sup> Para mayor información sobre los principios de la participación ciudadana establecidos en la declaración del CLAD, ver Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública arto. 10, aprobada en Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 y adoptada por los jefes de estado en Estoril Portugal, el 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009.

**Tabla 8 Principios de la Ley 475 vinculados al derecho de participación**

<b>Principios</b>	<b>Descripción</b>
<b>Voluntariedad</b>	En tanto la participación ciudadana está reconocida como un derecho humano, ésta debe de ser decisión inherente a la voluntad del ciudadano y con el claro y firme propósito de participar voluntariamente y no mediante halagos, presión o coacción de interpósitas o terceras personas, o bien porque la ley así lo establece.
<b>Universalidad</b>	La participación ciudadana debe proporcionar al ciudadano la garantía, en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos nicaragüenses, sin distinción ni discriminación por motivos de raza, sexo, edad, etnias, religión, condición social, política u otras razones que pudiesen limitar el derecho a participar en los asuntos públicos y la gestión estatal.
<b>Institucionalidad asumida y efectiva</b>	La participación ciudadana se institucionaliza y se convierte en un derecho exigible por la ciudadanía y en una obligación del Estado y sus representantes por tener que propiciar su efectividad.
<b>Equidad</b>	La participación ciudadana proporciona a todos los sectores de la sociedad, incluyendo aquellos de mayor vulnerabilidad, los instrumentos jurídicos y políticos necesarios, para colocarlos en un plano de igualdad con el objetivo de mejorar la condición y la calidad de vida.
<b>Pluralidad</b>	La participación ciudadana implica el reconocimiento de la diversidad de valores, opiniones y prácticas dentro de la ciudadanía y el respeto a las mismas por parte de la autoridad, de conformidad con el ordenamiento jurídico.
<b>Solidaridad:</b>	La participación ciudadana permite la expresión de los intereses superiores que llevan a la ciudadanía a actuar en procura del bien común, más allá de los intereses particulares.
<b>Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 475.</b>	

De los principios descritos en la tabla anterior, cabe destacar los principios de voluntariedad y solidaridad, los cuales se evidencian en la implementación de los Gabinetes de la Familia dentro de la comunidad; éstos se organizan a partir de sus necesidades de manera voluntaria (G4:E1; G1:E17), promoviendo la convivencia fraternal en pro del bien común y los intereses de los ciudadanos, dado que no solo ven los problemas del barrio sino también los temas particulares de cada familia en el ámbito social, cultural, etc., todo ello enfocado a las practicas solidarias y de acompañamiento a todas las familias que lo necesitan.( G2:E2)

Lo antes descrito es congruente con la opinión del representante de una ONGs presente en el Distrito (G5:E2), en tanto manifiesta que dichos gabinetes han venido a consolidar la participación ciudadana de forma organizada en una entidad que se involucra y apropia de las acciones comunitarias de manera voluntaria de acuerdo a sus intereses sociales, tal es el caso de jornadas de salud y educativas que se realizan en los barrios del distrito VI y donde los gabinetes asumen roles de apoyo y responsabilidad compartida.

En opinión de los representantes de los gabinetes en su ejercicio de participación ciudadana para poder desarrollar la comunidad, tratan en alguna medida de fomentar el rescate de los valores en la familia y dentro de ellas la solidaridad en la búsqueda de nuevas formas de vivir más humanas, más fraternas y más solidarias. (G1:E9; G1:E10)

## Instrumentos de participación ciudadana<sup>62</sup>

Los instrumentos de participación ciudadana definidos en la ley son los siguientes:

1. **La iniciativa ciudadana** en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local. En este ámbito se destaca la participación del ciudadano en la presentación de iniciativas de resolución de casos y ordenanzas ante los consejos municipales<sup>63</sup>.
2. **La consulta ciudadana**<sup>64</sup> de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local. En este proceso se involucra un amplio espectro de organizaciones e instituciones vinculadas con los temas que pudiesen incidir en la gestión y el desarrollo local. Esta consulta puede realizarse por iniciativa del consejo municipal o de la misma población, cada vez que sea necesario para conocer la opinión de la comunidad sobre aquellos asuntos que por su naturaleza sean de importancia para sus moradores<sup>65</sup>, tales como:  
a. Prioridades del plan de desarrollo municipal; b. Obras o servicios que puedan atenderse o realizarse; y c. presentar propuestas con relación a políticas públicas que incidan en el desarrollo de sus moradores.
3. **Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.** Para el caso que nos interesa permite que a nivel local en cada municipio se debe establecer un comité de desarrollo municipal conforme al arto. 28 inciso 7 de la Ley de Municipio, en lo sucesivo después de 180 días de haber asumido las autoridades locales.
4. **Las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local**<sup>66</sup>. De conformidad con el arto. 53 las asociaciones de pobladores que están contempladas en la Ley de Municipio, tienen como objeto participar de manera permanente en la formulación de políticas públicas, gestión de proyectos y programas de desarrollo, con resultados de asociación muy alentadores<sup>67</sup>.
5. **La consulta ciudadana en el ámbito local.** El artículo 66 expresa que la consulta popular podrá realizarse por iniciativa del consejo municipal o de la población a fin de conocer la opinión de los pobladores en determinado tema que incida en el desarrollo local. Parte de la misma naturaleza donde el ciudadano responda de manera directa si la propuesta presentada, atiende a las necesidades y realidades de la población.

---

<sup>62</sup> Artículo 2

<sup>63</sup> De conformidad a lo establecido en la ley de municipios arto. 16 numeral 1-9.

<sup>64</sup> En este caso para asegurar el pleno ejercicio de la democracia participativa el consejo municipal tienen la obligación de consultar a la ciudadanía, todos los proyectos de resolución u ordenanza durante el periodo de elaboración del respectivo dictamen según lo establece el arto. 36.

<sup>65</sup> Arto 69 numeral 1-3

<sup>66</sup> En su normativa establece los registros, los requisitos, los recursos y fines para que se lleven a cabo. Esta voluntad, refuerza la voluntad de trabajo coordinado de la comuna con los pobladores que se manifiesta en la Ley de Municipio y retoma el carácter preponderante del individuo en el desarrollo de su comunidad. Las organizaciones sectoriales mencionadas en el mismo artículo responden a intereses más específicos atendiendo a la naturaleza de los habitantes pero siempre en la incidencia de formulación y ejecución de políticas públicas locales. Este novedoso elemento permite que grupos afines se aglutinen para velar por sus derechos y procurar que se les brinde las condiciones adecuadas para su atención.

<sup>67</sup> WALLACE SALINAS, menciona que la ciudadanía nicaragüense presenta altos niveles de asociatividad: más del 60% pertenece a algún tipo de organización, asociación o grupo. Este fenómeno de asociatividad presenta rasgos de heterogeneidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Las diferencias son cuantitativas porque hay variaciones importantes en el grado de participación de los ciudadanos, según se trata de distintas zonas geográficas, el campo o la ciudad y según niveles de ingreso. El género y la edad por su parte tienen influencia cualitativa en el tipo de organización en que se participa.

No obstante, pese a que la ley está alineada con los principios de participación de gestión pública a nivel internacional y es una ley moderna proclive a la participación, en el distrito VI del municipio de Managua, estos procesos de consulta no se dan, aun contando con un marco normativo favorable, teniendo la potestad para hacerlo y los instrumentos legales, en su accionar no lo hacen. Una de las posibles razones es que los instrumentos o mecanismos de participación planteados por la ley son bastante formales y las relaciones de participación a nivel del distrito, se caracterizan por la proximidad con los ciudadanos, motivo por el cual, los procesos de participación que se realizan, se hacen bajo las figuras de los gabinetes de familia del poder ciudadano, que si bien es cierto no tiene la misma formalidad que las consultas y no son vinculantes con lo normado, son un mecanismo más discreto y menos exigentes que funcionan mejor sobre asuntos de interés público para ponerse de acuerdo de los temas a nivel más local, esto se condice en opinión de uno de los funcionarios del distrito VI al afirmar:

*“Los gabinetes de la familia tienen un mayor impacto, es notoria la participación de la gente y yo antes nunca había visto una participación activa masiva de la población en cualquier gestión antes no la había en los CDM, podía existir otro mecanismo dentro del marco jurídico pero eso no quiere decir que funcionaba”.* (G2:E2).

En este sentido los entrevistados reconocen e identifican principalmente en sus referencias, tanto los cabildos municipales como los distritales, las asambleas distritales y barriales y las reuniones de barrio como instrumentos de participación más utilizados por ellos, mientras que los instrumentos no mencionados y que tienen relación con lo establecido por la ley son la iniciativa ciudadana y la consulta ciudadana en el ámbito local.

### **Mecanismos de participación ciudadana**

En este ámbito nos encontramos que los gobiernos municipales tienen el deber de promover y estimular la participación de los pobladores en la gestión local para lo cual utilizan como mecanismos la realización de los cabildos municipales abiertos de conformidad a lo establecido en la ley de municipios. No obstante los gobiernos locales podrán de acuerdo a lo establecido en el artículo 80, determinar por medio de ordenanzas de participación, las diferentes modalidades, mecanismos y plazos para la participación de los pobladores, en la elaboración, discusión y ejecución del plan o estrategia de desarrollo y plan de inversiones<sup>68</sup>.

Por otro lado la ley reconoce el derecho de petición y denuncia ciudadana como parte del proceso de participación, de forma individual o colectiva, de presentar de forma escrita solicitudes para realizar determinadas diligencias en virtud del cargo, siempre y cuando la petición esté vinculada directamente con sus funciones y de denunciar las irregularidades realizadas por los funcionarios públicos<sup>69</sup>. Este recurso de petición es usualmente utilizado por la ciudadanía tal y como lo plantean dos representantes de los gabinetes comunitarios, para realizar sus planteamientos ya sea verbal o escrita, a los representantes de la Alcaldía o Delegado del Distrito. (G1:E2; G1:E7)

---

<sup>68</sup> Ver Arto. 74 ley 475

<sup>69</sup> Ver arto. 82 y 83 de la ley 475 respectivamente.

No obstante al contrastar lo establecido por la ley y lo que realmente se evidencia en la práctica ciudadana del distrito VI, es que la población reconoce el derecho de participación y ciudadanía que la ley les otorga, pero no conocen los procedimientos y los alcances que tienen estos instrumentos y mecanismos de participación, tal y como lo expresa uno de los entrevistados al referirse a que en Nicaragua “*tenemos leyes muy buenas, pero que muy pocos las entendemos, es decir no estamos entendiendo que hay detrás del enfoque que plantea nuestro marco normativo*”, (G5:E1). Dado lo antes descrito es necesario que el gobierno local desarrolle un proceso de aprendizaje y formación para la ciudadanía, que le permita no solo el conocimiento de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, sino la manera adecuada de utilizarlos para los intereses colectivos del territorio.

### **Espacios de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas**

La ley establece como espacios de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas al Consejo Nacional de Planificación Social (CONPES)<sup>70</sup>, los Consejos Nacionales Sectoriales<sup>71</sup>, los Consejos regionales de Planificación Económica y Social (CORPES)<sup>72</sup>, los Consejos de Desarrollo Departamentales<sup>73</sup> y para el caso de los municipios los Comités de Desarrollo Municipal<sup>74</sup>, para la cooperación en la gestión y planificación del desarrollo económico y social de su respectivo territorio de acuerdo a lo establecido en la ley de municipio en el art. 28 numeral 7.

Para el presente tema de investigación nos centraremos en el espacio local, que de acuerdo a la ley se reconocen los comités de desarrollo municipal como una instancia de carácter consultivo del gobierno local, para la realización de propuestas de proyectos, elaboración y discusión del plan de desarrollo municipal y procesos de diagnóstico y planificación participativa de políticas sectoriales entre otras.

La composición de estos comités o consejos como la ley lo señala es un organismo pluralista, no ligado a los intereses partidarios, religiosos o de cualquier índole que garantiza la representatividad de los diferentes actores sociales del municipio y el gobierno municipal debe proporcionar los materiales mínimos necesarios para su funcionamiento<sup>75</sup>. En este comité participan, representantes de los ministerios, representantes de la sociedad civil, representantes de los partidos políticos, representantes de la empresa privada, representantes religiosos y del consejo municipal<sup>76</sup>.

### **Decreto creador de los consejos del poder ciudadano**

Como se ha descrito en apartados anteriores, el trabajo de estos consejos y gabinetes, es enteramente voluntario y sin goce de sueldo. (art 1. Decreto 112-2007)

---

<sup>70</sup> Arto. 38. ley 475

<sup>71</sup> Arto. 39. ley 475

<sup>72</sup> Arto. 46. ley 475

<sup>73</sup> Arto. 47. ley 475

<sup>74</sup> Arto. 50. Ley 475

<sup>75</sup> Arto. 55 numeral 1-4 ley 475.

<sup>76</sup> Arto. 51 numeral 1-7 ley 475.



Estos consejos y gabinetes del poder ciudadano tienen presencia en las comunidades, comarcas, barrios, distritos, municipios, departamentos, regiones autónomas y a nivel nacional, existiendo en cada uno de ellos un(a)<sup>77</sup>:

1. Coordinador de promoción de derechos de ciudadanía (capacitación).
2. Coordinador de comunicación y propaganda.
3. Coordinador de seguridad ciudadana, Intercambios comunitarios y solidaridad.
4. Coordinador de derechos de la mujer.
5. Coordinador de derechos de jóvenes y niños.
6. Coordinador de derechos de adultos mayores.
7. Coordinador para salud.
8. Coordinador para educación.
9. Coordinador para medio ambiente.
10. Coordinador para transporte e infraestructura.
11. Coordinador para desarrollo rural.
12. Coordinador para cultura.
13. Coordinador para deporte.
14. Coordinador de propuestas hacia los gobiernos locales.
15. Coordinador de programas, proyectos de promoción de empleo, auto-empleo y trabajo comunitario.
16. Coordinador general.
17. Todos aquellos otros que ellos mismos decidan.

Esta coordinación multisectorial de los gabinetes pretende contribuir de manera más efectiva a la solución de problemas comunitarios relacionados con cada sector, para ello cuentan con el acompañamiento de las instituciones del estado y del gobierno local para proveerles de la información y conocimiento que les permita ser más proactivos en los procesos de participación que se ejercen desde su localidad y a la vez mejora la articulación e interacción con los actores locales.

El decreto también mandata en el arto. 3, la creación del gabinete nacional del poder ciudadano integrado por los consejos de poder ciudadano a través de un representante de cada uno de los dieciséis sectores antes mencionados, de cada uno de los quince departamentos y dos Regiones Autónomas existentes en el país<sup>78</sup>. También podrán formar parte del mismo, representantes de los distintos sectores económicos y sociales del país que soliciten su participación y que la misma sea aprobada por dicho Gabinete. Dado lo anterior se reconoce que este gabinete es más bien una instancia de coordinación y articulación y no un mecanismo de participación como ha sido asumido y comprendido por la ciudadanía.

En este sentido el gabinete nacional del poder ciudadano será el resultado de un proceso organizativo según mandata el arto. 5 del decreto, de la siguiente manera:

---

<sup>77</sup> Ver Arto. 2 decreto 112-2007

<sup>78</sup> Este gabinete nacional compuesto por 272 personas estará integrado por dieciséis personas de cada uno de los quince departamentos y las dos Regiones Autónomas del país, en representación de cada uno de los dieciséis sectores, más el Presidente de la República que lo presidirá y la Coordinadora de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía del Gobierno de la República, los Ministros de Estado, Presidentes de entes autónomos y gubernamentales, autoridades de la Policía Nacional, la junta de directores del CONPES, y demás funcionarios gubernamentales que determine el Presidente de la República.

- a. Consejos comunitarios del poder ciudadano.
- b. Gabinetes comarcales del poder ciudadano.
- c. Gabinetes de barrios del poder ciudadano.
- d. Gabinetes de distritos del poder ciudadano.
- e. Gabinetes municipales del poder ciudadano.
- f. Gabinetes departamentales/regionales del poder ciudadano.
- g. Gabinete nacional del poder ciudadano.
- h. En todas las áreas y sectores que sean necesarias se podrán crear otros gabinetes.

### 3. Análisis de contenido de los instrumentos descritos

En las últimas dos décadas en Nicaragua se ha establecido a nivel constitucional, normas legales que facilitan el ejercicio del derecho de participación ciudadana a nivel nacional y local, vinculado intrínsecamente con un sistema de democracia directa con las libertades de expresión y asociación, así como con los derechos de petición y opinión ciudadana ante funcionarios públicos y de su elección mediante sufragio secreto y universal. Al respecto los pobladores de igual manera opinan que *“los preceptos constitucionales de los que habla la carta magna, especifican que los procesos de participación son derechos de la ciudadanía, en la forma que ésta considere conveniente para resolver sus necesidades”*. (G1: E8)

Por tanto el marco legal vigente, se basa en la Constitución Política<sup>79</sup>, la cual proporciona los primeros pasos al señalar el curso de la democracia representativa y participativa, donde los primeros diez años de su promulgación han servido para definir instrumentos legales que permitieron que lo anterior sea factible.

En este sentido vemos de acuerdo al resumen que presenta el gráfico No. 5, que el orden normativo en los instrumentos descritos no altera en ninguna medida el sistema unitario de la carta magna y la reconocen como la única y última fuente de validez, es decir admiten que es de ella que derivan su validez.

Por un lado vemos que la Ley de municipios se caracteriza por rescatar en gran medida el valor del ciudadano como agente activo en las actividades y políticas que se promueven en la comunidad, es por ello que lo reconoce y ubica como uno de los pilares fundamentales para su desarrollo en correspondencia a los derechos que como ciudadano le otorga la Constitución Política de la República.

Por su parte la ley de participación ciudadana, basándose en los fundamentos normativos de la constitución y la ley de municipio, tiene un encuentro acertado con las principales demandas de la población, permitiendo a la ciudadanía su integración a los espacios de decisión nacional y local en temas de políticas públicas. En este sentido la población reconoce que *“la ley es un parámetro, un instrumento que se necesita para el desarrollo de la práctica de participación ciudadana, porque se tiene que relacionar la teoría con la práctica para poder llevar los proyectos a cabo”*. (G1:E6)

---

<sup>79</sup> Aprobada en 1987 y reformada en 1995, 2000 y 2005.

Bajo estas premisas las normas referidas al ámbito local, oportunas para esta investigación facilitan un amplio marco jurídico para que el ciudadano pueda hacer uso de sus derechos y demandar que se realicen las acciones encomendadas a las instituciones públicas.

**Gráfico No. 7 Análisis Comparado de los Instrumentos de normativos de la Participación Ciudadana.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Instrumentos de ley.

En cuanto a lo mandatado por el Decreto 112-2007 (ver gráfico No. 5), vemos que tiene fundamento jurídico conforme a una variedad de normas establecidas en la Constitución Política<sup>80</sup>, referente a temas de participación ciudadana y reconoce los derechos de los ciudadanos ratificados por Nicaragua en las convenciones de derechos humanos y que se reconocen en el arto. 46 de la mencionada carta magna. Sobre el funcionamiento de estos gabinetes, abordaremos más en detalle en el capítulo V de este estudio de caso sobre los procesos de participación en el Distrito VI de la Alcaldía de Managua.

<sup>80</sup> Para mayor información ver Título I del Decreto presidencial publicado 29 de noviembre del 2007.

A partir de lo anterior podemos deducir que los 4 instrumentos mencionados guardan una estrecha relación y coherencia legal en cuanto al propósito de reconocer al ciudadano en su calidad de agente activo y sujeto de derecho, imprescindible para lograr el desarrollo social, político y económico de su comunidad.

No obstante es necesario señalar algunos aspectos relevantes en este análisis normativo que diferencian el Decreto 112-2007 de los demás instrumentos de ley:

- ✓ La Ley de municipios y la Ley de participación ciudadana, fueron concebidas a través de un proceso de incidencia y deliberación ciudadana y popular, respetando la pluralidad social y política, mediante un proceso legal establecido en la constitución política de iniciativa de ley, revisada, aprobada y ampliamente discutida en debate público por el poder legislativo.
- ✓ Tanto la Ley de municipios como la Ley de participación ciudadana, reconocen como espacio de concertación interinstitucional y de consulta a la gestión municipal a los comités de desarrollo municipal (CDM). Sin embargo los entrevistados no mencionan en sus referencias este espacio, sino más bien expresan que el enfoque del gabinete de familia en la comunidad, les brinda la oportunidad de involucrar a todos los actores sociales dentro de la comunidad. (G2:E3)
- ✓ Por su parte la creación y expansión de los consejos y gabinetes del poder ciudadano (CPC y GPC), ha generado tensiones en la sociedad civil organizada, al producirse un traslape de estas estructuras con el sistema de participación ciudadana establecido por la Ley 475, como son los CDM. Pese a estas tensiones retomando la opinión de uno de los funcionarios de la delegación del Distrito VI de la Alcaldía, afirma que:

*“Los gabinetes de la familia del poder ciudadano tienen un mayor impacto, es notoria la participación de la gente, yo antes nunca había visto una participación activa masiva de la población en cualquier gestión, antes no la había en los CDM, podía existir otro mecanismo dentro del marco jurídico pero eso no quiere decir que funcionaba porque siempre eran los mismos los que participaban y no había ningún relevo ninguna renovación ni innovación y evolución, ahora en los gabinetes participan las familias en general, yo creo que los gabinetes de la familia han venido a transformar lo que era el sentido de la participación ciudadana, dentro de la gestión de un gobierno tanto nacional como local, los gabinetes de familia han venido a dar protagonismo a la gente que la gente sienta que esto es de ellos, que es de nación que el ser humano es el eje fundamental para nuestro desarrollo no material sino personal fomentando valores como responsabilidad y autosuficiencia que no se sientan dependientes” (G2:E2).*

- ✓ La ley de participación ciudadana le da una forma normativa y desarrolla el derecho fundamental de participar, mientras que el decreto 112-2007, enuncia el derecho ciudadano de participar pero no le da desarrollo legal.
- ✓ El Decreto presidencial no considera dentro de sus considerandos, ni en sus artículos, los comités de desarrollo municipal como un espacio de participación ciudadana en el ámbito municipal definidos por la Ley de municipios y la Ley de Participación Ciudadana. En este sentido tanto los gobiernos locales como nacionales han enfocados sus esfuerzos a articular el trabajo con los consejos y gabinetes del poder ciudadano y omitir a los CDM.

- ✓ Después de la publicación del Decreto 112-2007, los consejos y gabinetes del poder ciudadano se han convertido en un canal fluido de dialogo y comunicación con las instituciones públicas. Este modelo ha sido ampliamente aceptado por la administración pública y la ciudadanía puede integrarse libremente para participar en la promoción y diseño de programas o proyectos de interés comunitario, lo que se valida con la opinión de una coordinadora de gabinete comunitario, quien expresa que *“desde los gabinete de la familia comunidad y vida la población tiene la oportunidad de participar en la gestión de las políticas públicas a través de cabildos, reuniones con la comunidad lo que les permite identificar sus necesidades y plantearlas para que se puedan resolver”*(G1:E10), no obstante este hecho produce una reestructuración de las instancias creadas por ley y transmitiendo a las nuevas estructuras el contenido de trabajo requerido.
- ✓ A diferencia de la Ley de participación ciudadana, que reconoce el derecho de recibir y buscar información oportuna y veraz, el Decreto 112-2007 no hace referencia alguna a este tema.
- ✓ La ley define los mecanismos de participación ciudadana ampliamente de acuerdo al interés de la ciudadanía (cabildos, consultas, peticiones, sesiones con autoridades, apelaciones etc.), mientras que el decreto 112-2007 menciona como único mecanismo los consejos y gabinetes del poder ciudadano explicando los niveles y la forman en que se integran y conforman.

Al respecto la delegada del Distrito VI de la Alcaldía de Managua considera que *“el modelo de los CDM, cuando se aprobó la ley de participación ciudadana[....] eran modelos diferentes una cosa es lo que te dice la ley en el papel y otra cosa era lo que se vivía en las comunidades [...], había una representación minimizada en esa instancia y la comunidad no estaba organizada ahí, no estaba realmente la voz de todas esas familias organizadas en cada uno de nuestros territorios, [...], esto nos permite trabajar diferente, nos permite estar conscientes de que no es lo que diga la institución, sino lo que dice la población y como sabemos que es lo que dice la población, gracias a esos espacios”*. (G2:E1)

En este sentido retomando las palabras de la delegada *“una cosa es lo que te dice la ley en el papel y otra cosa era lo que se vivía en las comunidades”* - los elementos normativos que se describen en la ley, transformaron la participación en una burocracia administrativa que no permitía un contacto directo con los habitantes del municipio y en su defecto con el Distrito, lo anterior se debió posiblemente a que los procesos de implementación de mecanismos de participación no contaban con capacidades institucionales instaladas y tampoco estaban desarrolladas para cumplir con una marco jurídico tan exigente o porque en su momento los CDM no garantizaron de manera representativa los intereses de la ciudadanía, los cuales no estaban puestos desde una perspectiva municipal, sino más bien en la solución de sus problemas más a nivel de barrio o comunidad.

De acuerdo a lo antes descrito y para efectos de nuestro objetivo de investigación, observamos que no existe conflicto alguno o antinomia<sup>81</sup>, entre el marco normativo nacional y el marco normativo local, puesto que todos los instrumentos normativos analizados tienen un origen común, y están orientados hacia un mismo fin, a partir de la Constitución Política de la Republica, por lo cual se

---

<sup>81</sup> Situación de incompatibilidad, por la cual dos o más normas se excluyen mutuamente y donde la aplicación de una de ellas impide la aplicación de la otra. En consecuencia existe anomia cuando una norma manda y la otra prohíbe, o cuando una norma prohíbe y la otra permite hacer.

considera que no hay inconveniente alguno para que el decreto presidencial pueda aplicarse sin detrimento de lo ya establecido por la Ley 475, para fortalecer la gestión local. Sin embargo dadas las diferencias entre la Ley de participación ciudadana y el Decreto, por la omisión de algunos preceptos legales, cabe la necesidad de armonizar ambos instrumentos para lograr una mayor coherencia entre los instrumentos normativos, de modo que permita una adecuada articulación en las acciones de las organizaciones involucradas a través de un marco común, a partir de cual se puedan generar la planificación estratégica para la concreción del valor público en el mandato.

## **V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D-VI DEL MUNICIPIO DE MANAGUA**

En este capítulo se exponen los procesos de participación ciudadana y su incidencia en el diseño de políticas públicas en el Distrito VI del municipio de Managua. Para ello se describen las percepciones de la ciudadanía sobre participación ciudadana, la organización y funcionamiento de los gabinetes de la familia, comunidad y vida del poder ciudadano y sus interrelaciones con la delegación del distrito VI de la Alcaldía de Managua, para la toma de decisiones en el diseño y ejecución de programas sociales. Así mismo se abordarán los retos y desafíos que enfrenta el sistema político frente a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas municipales, tratando de identificar aprendizajes que ayuden a fortalecer el modelo y el vínculo de trabajo entre la comuna y los GFCV.

### **1. Percepciones de participación de los habitantes del Distrito VI**

En Nicaragua existe un proceso creciente de participación ciudadana que se ha desarrollado de manera paulatina dado el contexto histórico en que se ha cimentado y donde poco a poco se ha consolidado una sociedad civil autónoma e interpelante que busca alcanzar la igualdad política y social e influir de forma permanente en las decisiones públicas.

Este proceso creciente se sustenta en las necesidades y demandas de la población, particularmente a nivel local cuyo resultado son dos factores claves; por un lado, una labor de capacitación realizada por organizaciones de desarrollo con líderes locales, funcionarios y ciudadanos, en los temas de derechos humanos y participación ciudadana, que queda de manifiesto en la presencia beligerante de organizaciones locales y redes sociales en los espacios públicos locales. Por otro lado, la apertura de espacios de información y consulta por parte de los gobiernos locales, luego de la aprobación de la Ley de participación ciudadana en el año 2003, como han sido los Comités de Desarrollo Municipal, los Cabildos Municipales, los Consejos Municipales de Salud y Educación, los Comités de Prevención de Desastres y otras instancias locales de concertación interinstitucional.

De acuerdo a lo antes descrito, retomando las conceptualizaciones sobre participación ciudadana mencionadas en el marco conceptual y considerando el derecho a la participación establecido en la Constitución Política de la República en su arto. 50, vemos una participación ciudadana que evoluciona dinámicamente, no solo en las formas de entenderla e interpretarla, sino que se adapta a los distintos sistemas políticos y económicos de un mundo cada vez más cambiante y globalizado,

donde la ciudadanía pone en evidencia su creatividad e imaginación en formas de organización y sus propios mecanismos de participación para hacerse sentir ante las autoridades locales.

En este sentido, es preciso señalar que el modelo del poder ciudadano en el distrito VI, tiene diversas concepciones, por un lado la ciudadanía la concibe como *“una forma de trabajo con la comunidad y la familia, un modelo de participación en el cual las familias se constituyen en las protagonistas directas de su desarrollo [...] es un modelo incluyente que no excluye a nadie”*. (G4:E1)

Desde la visión más institucional, se concibe como un instrumento que le permite a la municipalidad el dialogo o consenso con la comunidad, para incorporar su opinión en la toma de decisión para la formulación de proyectos a futuros. *En este sentido se considera que es la población quien tiene el conocimiento certero de los problemas que viven a diario pues “ellos mismos exponen estos problemas y recomiendan la solución [...], por tanto la opinión e incorporación de la población para la formulación de proyectos o programas, así como la sostenibilidad de estos una vez finalizados, juega un papel muy fundamental en la gestión municipal”*. (G5:E2)

En opinión de catorce, de los 17 representantes de gabinetes comunitarios entrevistados, la participación constituye un derecho ciudadano fundamental ya que *“[...] son los ciudadanos los que construyen el cuerpo de una sociedad, los que forman parte de una comunidad y le dan vida a esa comunidad a la cual pertenecen. Es ese capital, ese recurso humano que está en el territorio, el que le da realmente sustento y nutrición al proceso para la formulación de las políticas públicas, en ese sentido la participación trata de dinamizar a la comunidad y darle un contenido implícito en su misma existencia”*(G1:E8). Lo anterior está estrechamente relacionado con el arto. 4, 46 y 50 de la constitución política donde se reconoce la participación como un derecho inherente a la persona humana y reconoce al individuo, la familia y comunidad como el origen y fin de toda actividad, para asegurar el bien común.

Un Elemento importante en esta investigación es que dentro del total de entrevistados de los gabinetes comunitarios 3 de ellos asumen al participación, no desde una visión de derechos sino más bien, del sentido de pertenencia a la comunidad, de colaboración, apoyo y fraternidad. Ellos entienden la participación como aquellas acciones convencionales que se realizan en el ámbito de la comunidad para garantizar la limpieza, la prevención de enfermedades, promoción de la educación entre otras, las cuales son labores de concientización que si bien es cierto mejoran las condiciones de la comunidad, no son influyentes en temas de desarrollo local.

### **Funciones de la participación ciudadana en el gobierno local**

La participación ciudadana abarca un conjunto de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público y permitir a aquellos afectados por una decisión, el tener cierta influencia sobre esta (Vargas, 2009 p. 3). Dentro de las principales funciones de la participación ciudadana en el gobierno local se destacan:

- ✓ Los instrumentos de democracia directa, tales como: el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular descritos en el arto. 2 de la Constitución Política y arto. 2 de la Ley 475 (ley de participación ciudadana), el primero, entendido como aquella expresión de la ciudadanía que mediante una votación directa, universal y secreta determina el sentido de una posible representación popular; el segundo utilizado para la ratificación o rechazo de un acto administrativo del gobierno; y el tercero, definido como la facultad que tienen los ciudadanos ante el gobierno legislativo de promover proyectos de ley.
- ✓ Planeación participativa, donde generalmente se definen los objetivos, metas y prioridades sociales de la gestión pública y el quehacer gubernamental, estableciendo una consistencia entre objetivos y recursos, retomando las prioridades reconocidas por la sociedad. En este sentido permite la participación y la evaluación de la acción gubernamental.
- ✓ Información y transparencia, la cual constituye un derecho por el lado del ciudadano y una obligación por el lado de la institución tal y como lo establece el marco normativo legal.
- ✓ Cogestión y autogestión, entre sus funciones destaca el fomentar e incorporar la participación de los ciudadanos al conjunto de tareas que el gobierno municipal suele realizar.

En cierto sentido estas funciones de participación definen una relación entre los ciudadanos y las autoridades municipales, así como algún reconocimiento de la capacidad y utilidad que el ejercicio participativo tiene para los intereses y expectativas tanto para los ciudadanos y el gobierno local. Sin embargo uno de los dilemas más recurrentes según Cabrero (1999), es la búsqueda del equilibrio que permita al gobierno local incorporar un alto grado de participación, manteniendo la capacidad de regulación de la misma, generando los arreglos institucionales necesarios y siendo capaz de integrar la pluralidad de orientaciones en un proyecto consistente y con finalidades claras. Para ello Cabrero propone 4 funciones generales de participación ciudadana a partir de los cuales deben seleccionarse los mecanismos adecuados derivados de los objetivos que se pretenden obtener del ejercicio participativo, en la siguiente tabla se muestran de manera sintética estas funciones.

**Tabla 9. Funciones de la participación ciudadana en el gobierno municipal**

Función	Descripción	Mecanismos o instrumentos
Consultiva	Se refiere a emitir opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno municipal	Sondeos de opinión, referéndums, plebiscitos, comités o consejos
Cooperativa	Se refiere a colaborar o cooperar en la realización de alguna obra de carácter público o en la prestación de algún servicio municipal	Consejos y gabinetes comunitarios, asociaciones de pobladores o integración de ONGs.
Decisoria	Se refiere a contribuir en el proceso de toma de decisiones no solo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno municipal mediante un poder de decisión.	Integración de consejos y gabinetes ciudadanos o agentes sociales con facultades para decidir.
Evaluación	Se refiere a la evaluación y seguimiento de las acciones del gobierno municipal	Formación de comités ad hoc a los programas o políticas de que se trate, cuya conformación puede ser de ciudadanos y de expertos.

Fuente: Marcos Iván Vargas (2009), a partir de Cabrero (1999).



De acuerdo a estas funciones de participación, el equipo de dirección de la delegación distrital de la Alcaldía entrevistados; consideran que la participación de los habitantes del Distrito es positiva desde los siguientes puntos de vista:

- Permite una adecuada identificación de las prioridades y necesidades de cada barrio
- Permite una adecuada selección de proyectos y por tanto una apropiada supervisión y ejecución de los mismos.
- Permite la posibilidad de lograr una mayor transparencia en la ejecución de fondos de la municipalidad que lleguen a cada barrio con calidad eficiencia y control.

En este sentido el plan estratégico de la delegación del Distrito VI, tiene un enfoque participativo en la medida que permite que el desarrollo económico y social del territorio, vaya de la mano con las prioridades de los barrios, *así lo connota un entrevistado cuando señala: “esto se logra con las participación del 100% de los habitantes de cada comunidad [...], articulando el trabajo de la mejor manera con la ciudadanía, para que los recursos sean bien dirigidos a las necesidades específicas y resuelvan cualquier problema que se presente en el territorio”.* (G2:E5)

De acuerdo a las funciones de participación descritas por Vargas (2009), y apoyándonos en la escalera de participación de Pindado y Espadas (2000 y 2001), a partir de Arstein (1971). Describiremos los procesos de participación en el distrito VI del municipio de Managua tomando como referencias principalmente las funciones de consulta y cooperativa de participación y los niveles participación ciudadana en la información, consulta y decisoria de la escalera de Arstein.

## **2. Procesos de participación ciudadana en el distrito VI**

Entre los diferentes procesos participativos que han tenido lugar en el distrito VI del municipio de Managua en los últimos años, cabe destacar aquellos que han pretendido implicar a la ciudadanía en las iniciativas institucionales y en la toma de decisiones de los temas de mayor interés para el futuro de la localidad.

La práctica general de la Alcaldía de Managua en materia de consulta a la ciudadanía hasta el año 2007, fue mediante reuniones con líderes comunales y de organizaciones civiles, y delegados del Alcalde en las comarcas y con el Comité de Desarrollo Municipal (Serra 2010, p. 9). En estas sesiones se presentaban las propuestas e iniciativas, normalmente de forma oral, y se dialogaba entre los presentes para recoger sus inquietudes. Las sugerencias eran retomadas o no, antes de pasar al Concejo Municipal para su aprobación final.

En este sentido los CDM constituyeron hasta el año 2007, el principal espacio de concertación interinstitucional y de consulta de la gestión pública del gobierno municipal, un organismo pluralista y abierto cuya composición *“reflejo y garantizo la representatividad de los diferentes actores sociales y formas organizativas del territorio”* (Art. 55 Ley 475-03). Su rol primordial, era la planificación municipal participativa en concertación con la autoridad municipal y la aprobación de los planes operativos y de inversión. Participaban también en el monitoreo y evaluación de dichos planes. Para el abordaje de los diferentes temas del desarrollo municipal, los CDM, contaban

con mesas de trabajo temáticas o sectoriales, cuyo número y calidad dependían de las necesidades municipales.

No obstante esta práctica de participación ciudadana dentro de los CDM, se traducían tal y como se señala en la introducción de este documento en espacios limitados de participación, es decir, no había un contacto directo con las bases, sino que se institucionalizó solo para aquellos que pertenecían a instituciones con personería jurídica, representantes del estado y líderes comunales que en muchas ocasiones no representaban a los habitantes del distrito o municipio. Lo antes descrito se manifiesta en la opinión de una entrevistada, cuando asegura que:

*“Una cosa es lo que te dice la ley en el papel y otra cosa era lo que se vivía en las comunidades [...], había una representación minimizada en esa instancia (CDM) y la comunidad no estaba organizada ahí, no estaba realmente la voz de todas esas familias organizadas en cada uno de nuestros territorios.”(G2:E1)*

De esta manera surge la iniciativa por parte del gobierno de turno a mediados del 2007, de los consejos y gabinetes comunitarios como un mecanismo de participación ciudadana donde la gente se organiza a partir de sus necesidades y *“a partir de las mismas formar una comisión de trabajo que es el gabinete de la familia para realizar sus gestiones en una institución de gobierno o de su municipalidad”*. (G4:E1)

Así pues vemos un proceso de participación que se construye desde las bases territoriales, con una organización relativamente joven y evolucionando, que se integra desde la cuadra y manzana en estructuras de gabinetes de familia hasta llegar a nivel de distrito y a su vez los distritos tienen un control o una comunicación directa con la alcaldía.

En este sentido 15 de los coordinadores de los gabinetes comunitarios entrevistados, consideran que los GFCV contribuyen a resolver los problemas de la comunidad con programas y proyectos que generalmente están incluidos dentro de la programación del presupuesto asignado al distrito VI de la Alcaldía de Managua. No obstante pese al involucramiento de la ciudadanía en los temas sociales, está aún se ubica en el nivel de información y consulta de acuerdo a lo planteado en la escalera de Arstein (1969), pues como lo mencionaran los mismos coordinadores de gabinetes, estos funcionan como facilitadores de información y los insumos para que la alcaldía tome su mejor decisión e informe dónde, cómo y cuándo se realizaran los proyectos para las mejoras en los barrios del distrito. Este hecho se refleja en la opinión de uno de los coordinadores cuando expresan que:

*“Nunca nos han invitado a discutir sobre los programas y proyectos, porque cuando vienen aquí ya ellos traen trabajado todas y cada una de las actividades que se van a realizar, es decir no nos toman en cuenta a la hora de la toma de decisiones, como por ejemplo para la realización de un proyecto en la comunidad, para nosotros los integrantes del gabinete lo correcto sería que nos tomaran en cuenta los miembros de la alcaldía en lo que son la realización de proyectos”*. (G1:E14)

No obstante pese a lo señalado en el arto. 16 inc 1, de la ley de municipio, que establece el derecho de la ciudadanía de participar en la gestión local, la delegación del distrito VI de la alcaldía de

Managua de ninguna manera trata de atentar contra este derecho, sino más bien de promover mecanismos de participación donde los ciudadanos pueda recibir información y tengan la oportunidad de opinar y proponer medidas para el diseño e implementación de las políticas públicas del distrito.

Una de las acciones que realiza la delegación del distrito VI, es la atención directa a cada líder o coordinador de los gabinetes comunitarios de cada barrio, esto les permite una mejor articulación del trabajo realizado y la promoción de asambleas que fortalezcan las acciones a tomar con mayor consenso.

Los proyectos y programas impulsados desde el 2007 hasta la fecha, incluidos dentro del plan de inversión, han nacido de las prioridades de los barrios, para el acoplamiento a las líneas de desarrollo del gobierno dentro del Plan nacional de Desarrollo Humano (PNDH)<sup>82</sup>, orientadas a mejorar el desarrollo y calidad de vida de los habitantes del municipio.

No obstante en este proceso participativo los concejales electos por votación popular bajo los mecanismos de democracia directa, actúan como facilitadores desde los territorios para encausar las diferentes solicitudes a las prioridades definidas en cada barrio.

Es preciso señalar que este proceso de participación ciudadana que se vivencia entre los habitantes del distrito VI, se desarrolla a través de los instrumentos descritos en la ley 40, (ley de Municipios) y la Ley 475 (ley de participación ciudadana), donde se ejerce un proceso de interlocución con las autoridades a fin de vislumbrar situaciones de necesidades y problemática que tienen los habitantes y que puedan subir a la agenda pública. Estos instrumentos se traducen básicamente en la realización de asambleas y reuniones comunitarias y distritales para informar a la ciudadanía de las acciones a desarrollar en el distrito, así como la realización de cabildos participativos para la consulta e información ciudadana de las propuestas que realiza la comuna, lo cual a su vez representa un espacio para los ciudadanos para que puedan definir sus intereses y plantear sus propuestas a los representantes de la municipalidad (Alcalde y Concejales) de los proyectos que desean en cada una de sus comunidades, esto se evidencia en la opinión de organizaciones de la sociedad civil presentes en el distrito cuando expresan que:

*“nosotros participamos con la alcaldía en las consultas en los cabildos que se hacen con la ciudadanía para consultar el presupuesto, para proyectar acciones y obras [...] que se necesitan en la comunidad.” (G5:E2)*

Si bien es cierto que tanto en los cabildos consultivos como informativos, donde se discuten generalidades importantes con respecto a los proyectos a planificar y ejecutar, participan una representación de las comunidades del distrito, no asisten todos los ciudadanos, por lo cual las asambleas comunitarias son mucho más valoradas para la ciudadanía en la medida que pueden asistir una mayor cantidad de personas y discutir los problemas que atañen específicamente a su barrio, este hecho particular se evidencia en la opinión de uno de los entrevistados al decir que:

---

<sup>82</sup> Para mayor información revisar Plan nacional de Desarrollo Humano 2012-2016, P. 20.

*“En los cabildos se plantea todo, pero no llega todo mundo solo una representación de la ciudadanía, yo por ejemplo que he estado en lleno de los cabildos, siento que a veces la gente no está pendiente de eso [...] lo que le resta efectividad en los cabildos es que la gente no quede clara de lo ahí discutido, pero en la comunidad es diferente porque la población se interesa por el proyecto directo de la comunidad”. (G1:E13)*

Por otro lado algunos de los planteamientos que los habitantes del distrito VI, hacen dentro de las reuniones programadas son de manera sencilla, sin un protocolo específico que impida la expresión ya sea verbal o escrita de la ciudadanía, estas se hacen a través del gabinete en pleno, se promueve a nivel de las familias y finalmente se formula un acta o documento que luego de no encontrarse respuesta a nivel local dentro de la cuadra, se eleva a las autoridades distritales de ser necesarios para la búsqueda de la solución a sus problemas.

### **3. Mecanismos de participación ciudadana implementados en el Distrito VI**

A raíz de la decisión del gobierno del Frente Sandinista en el año 2007 de promover la creación de los consejos y gabinetes del poder ciudadano a través de lo establecido en el decreto presidencial 112-2007, las alcaldías municipales adoptaron esta iniciativa gubernamental a fin de fortalecer los procesos de participación ciudadana, sin detrimento a los derechos fundamentales de los ciudadanos descritos en el marco normativo de este estudio de caso.

En este sentido los gabinetes de la familia, comunidad y vida del poder ciudadano se han convertido desde el 2007 hasta la fecha en el principal mecanismo de participación, deliberación ciudadana y de movilización social, que contribuye a mejorar y asegurar la transparencia en la gestión de recursos gubernamentales en la realización de los programas y proyectos que el gobierno está ejecutando.

El propósito de estos gabinetes comunitarios, es la promoción de la participación ciudadana activa y protagónica, para el desarrollo de la comunidad, es un espacio donde se organiza a la comunidad alrededor de sus necesidades, se fomenta el rescate de valores familiares y reunión de los habitantes para identificar sus principales necesidades y poder resolverlas de acuerdo a la prioridad más sentida. Estos gabinetes se comprometen ante la comunidad a fortalecer los valores, los programas sociales y el entorno social donde habitan. En este sentido el objetivo principal se fundamenta en lograr que:

*“[...] Las familias se sientan representadas e integradas para buscar de manera sencilla nuevas formas de vivir más humanas, más fraternas, más solidarias y que esto nos puede llevar a unos mejores éxitos como ciudadanía como humanidad como país”. (G1:E10)*

Los gabinetes de la familia en el distrito VI, se organizan en un proceso asambleario para definir responsabilidades, donde los habitantes de la comunidad eligen a mano alzada quien coordinara el gabinete y de la misma manera eligen representantes por sectores sociales que atiendan los interés de la comunidad en temáticas como salud, educación, medio ambiente, infraestructura, desastres naturales etc. La agenda del gabinete conformado, depende básicamente de las necesidades comunitarias por lo cual se define una lista de prioridades para tratar de darles respuestas en un

periodo no mayor de 3 meses con el acompañamiento institucional. Transcurrido este tiempo los habitantes vuelven a convocar a una asamblea para elegir sus nuevos representantes.

No obstante estos gabinetes tienen un desarrollo desigual en cada barrio o comunidad, pues esto básicamente depende de las características sociales y culturales del sector o del territorio, lo que representa un proceso en el cual se va avanzando a paso lento y donde los ciudadanos van tomando conciencia de que deben integrarse, sin embargo aún falta garantizar las condiciones más propicias para que esta expresión funcione de acuerdo a lo establecido en el decreto presidencial y en coherencia con lo definido en la ley de participación, este hecho se condice con lo expresado por uno de los coordinadores de los gabinetes entrevistado:

*“[...] ahorita no están dadas las condiciones como para integrarse me parece que es como muy naciente este proceso, no ha logrado llegar a toda la población y que la gente tome conciencia verdaderamente que se tienen que integrar para defender la familia de toda problemática y tempestad”.* (G1:E12)

Dichas condiciones, dependen no solo de la voluntad política que tiene el gobierno actual, sino también, de condiciones cada vez más complejas que exigen un mayor desarrollo legal de los mecanismos formales adherentes a los GFCV, así como también un proceso de aprendizaje de los mismos gabinetes comunitarios, en cuanto a los alcances del modelo, los instrumentos de ley y la comprensión del funcionamiento de las instituciones públicas.

Estas expresiones de organización comunitaria en el VI, constituyen un elemento de complementariedad muy importante en la gestión municipal como un mecanismo de incursión desde una perspectiva económica, social y política al lograr que la ciudadanía desde sus comunidades *“asuman compromisos de responsabilidad compartida”*. (G1:E8)

La idea de responsabilidad social compartida nace por iniciativa de las instituciones gubernamentales y particularmente de las municipalidades de la necesidad de optimizar recursos para realizar más acciones en beneficio de la ciudadanía, en este sentido los habitantes de las comunidades asumen compromisos para el desarrollo de ciertas acciones dentro de la comunidad, por ejemplo aportes en mano de obra voluntaria, compra de materiales adicionales y herramientas para complementar un proyecto o servicio requerido, este hecho tiende a mejorar el alcance de los resultados de los proyectos desarrollados y a mejorar significativamente la calidad del mismo<sup>83</sup>.

*“Lógicamente los GFCV, ayudan a mejorar la gestión pública y creo que si no contáramos con la participación ciudadana que contamos, los proyectos no tendrían la calidad que actualmente tienen, porque por muy técnico que podamos llevar las cosas sino está el resguardo de la población, sino está el cuidado, incluso si maximizamos recursos porque la gente garantiza la mano de obra en algunos casos que se presentan, la gente garantiza un sin número de cosas que viene a maximizar la gestión pública, [...] debido a que la gente está poniendo su contrapartida se está involucrando, está siendo el protagonista fundamental del desarrollo de*

---

<sup>83</sup> En el caso del distrito VI, estas acciones son coordinadas con los coordinadores de los gabinetes comunitarios a través del departamento de Programas Sociales y el departamento de Servicios Municipales en reuniones o sesiones de trabajo en los barrios del distrito.

*su comunidad y lógicamente mejora la calidad el cuidado y resguardo de los proyectos que está ejecutando el gobierno por ende mejora la gestión pública de la municipalidad”(G2:E3).*

Sin embargo este tema aún se está trabajando para instalarse dentro de la comunidad, pues no todos los ciudadanos asumen compromisos ante un eventual programa o proyecto a desarrollarse en su barrio. Por su parte las autoridades del Distrito VI buscan la manera de acompañar a la ciudadanía y concienciarlos en el tema de la disponibilidad de recursos, ya que como mencionaba el entrevistado, la coordinación con estos gabinetes ayuda a mejorar la gestión pública en tanto se logra articular de manera adecuada la oferta pública con las necesidades de la ciudadanía y a la vez esta asume compromisos de cooperación y apoyo en la implementación de los programas y proyectos que se ejecutan en el Distrito.

En opinión de los representantes de las ONGs entrevistadas, estos gabinetes han venido a consolidar la participación ciudadana de forma organizada en una entidad que se involucra y se apropia de las acciones dentro de la comunidad, por ejemplo cuando las instituciones de gobierno (MINED, MINSa), coordinan acciones con ONGs (INTERVIDA), para desarrollar jornadas de salud y escolares, se cuenta con la parte técnica por parte de las instituciones antes mencionadas y con la participación activa de los gabinetes de la familias, quienes se encargan de la convocatoria, acompañamiento y organización interna de la comunidad para brindar el tipo de asistencia requerida por las jornadas programadas.

Dentro de este mecanismo de participación implementado en el distrito, se derivan los comités de auditoría social, éstos son comisiones conformadas por los gabinetes, en las cuales participa la comunidad para asegurar la transparencia en la ejecución de los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de la calidad y condiciones pactadas cuando un determinado proyecto licitado por la municipalidad está en ejecución, esta auditoría social crea conciencia en la familia para asegurar el proyecto y asegurar que las obras realizadas perduren. Con este mecanismo de participación en el distrito se busca que los ciudadanos se sientan dueños del proyecto y contentos porque el proyecto que se realiza es la que ellos pidieron y por tanto les hace sentir satisfecho. Sin embargo a la comunidad como tal le cuesta involucrarse, debido al factor tiempo para estar pendiente del desarrollo de los proyectos en ejecución, no obstante el monitoreo y el cuidado que realizan es sumamente importante para lograr buenos resultados tanto en el inicio como en la culminación de un proyecto “X”.

#### **4. Fortalezas y debilidades de los GFCV como mecanismos de participación**

En relación al ejercicio participativo implementado en el distrito VI del municipio de Managua, se ha avanzado progresivamente, en reducir los problemas de participación básicamente vinculados con la capacidad del ámbito local, relacionados con la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional, siempre con pequeñas dificultades de entendimiento por diferencias culturales entre los habitantes y utilizando como instrumento o mecanismo de apoyo a los gabinetes de la familia del poder ciudadano, bajo la idea de la responsabilidad social compartida descritos en el apartado anterior.

Este modelo de participación ciudadana que se ejerce en el Distrito VI, presenta algunas fortalezas y debilidades en cuanto a la interrelación que existe entre las autoridades y los habitantes del distrito, es decir en ambas direcciones, la mayor fortaleza tiene que ver básicamente con la proximidad de la institución con la ciudadanía, por lo que fácilmente puede vehicular los intereses de su habitantes hacia el nivel municipal de cara a abordar los problemas sociales que les aquejan.

Dentro de las debilidades señaladas por los coordinadores de los gabinetes comunitarios las más importante, se refieren a la calidad de la atención de los funcionarios en cuanto a las demandas o peticiones que estos realizan de manera continua y cuyo trato no se corresponde con las expectativas de los ciudadanos.

*“La verdad es que nosotros como gabinetes hemos sentido que no hemos sido bien atendidos en la delegación, hemos sido maltratados pero yo les digo a mi gente de la comunidad, que a veces no es llegar a imponerse sino que coordinar el trabajo con la alcaldía [...] y si no nos resuelve entonces hay como una inconformidad de la gente porque siente que sus peticiones no están siendo oídas”.* (G1:E10)

Este hecho se puede explicar porque los funcionarios y trabajadores de la delegación distrital han estado acostumbrados a trabajar bajo una lógica convencional y este nuevo mecanismo de participación desde la comunidad, no tiene una real comprensión de sus alcances o en realidad nadie tiene muy claro para qué, lo cual está estrechamente relacionado con la opinión del secretario político del partido de gobierno al expresar, *“el problema es que nuestros funcionarios todavía no están claro de la gran importancia y de la potencialidad que tiene este modelo”* (G4:E1).

Otro elemento importante dentro de las debilidades encontradas es que los gabinetes comunitarios no cuentan con una formación adecuada de los instrumentos legales para poder realizar una participación efectiva, por tanto no conocen el funcionamiento de las instituciones y sus planteamientos y peticiones carecen de fuerza legal al momento de realizar sus demandas. Lo anterior genera hasta cierto punto frustraciones y la pérdida de confianza de los ciudadanos cuando la delegación no responde a sus necesidades, lo que generalmente desmotiva y hace perder el interés de la población en organizarse dentro de los gabinetes de la familia del poder ciudadano.

En la siguiente tabla se presentan un resumen de las principales fortalezas y debilidades de los gabinetes de la familia como mecanismos de participación ciudadana implementados en el distrito VI de la capital.

**Tabla 10. Fortalezas y debilidades de los GFCV como mecanismos de participación en el Distrito VI**

No.	Fortalezas	Debilidades
1	Los GFCV cuentan buenos niveles de comunicación, coordinación y con el acompañamiento de las autoridades de la delegación distrital.	El factor tiempo constituye un inconveniente al hacer reuniones comunitarias puesto que no permite que las familias asistan por razones de trabajos.
2	Es un espacio de participación abierto amplio e inclusivo no importando credo, color o aspiración política.	Poco apoyo por parte de la ciudadanía, cuando carecen de respuestas por parte de la delegación distrital de la alcaldía al planteamiento de sus necesidades.
3	Promueve el rescate de valores dentro de la comunidad.	Los miembros del gabinete carecen de formación en aspectos institucionales, por lo que no conocen a plenitud el funcionamiento de la delegación distrital.
4	Buscan la solución a los problemas desde el seno de la comunidad con el acompañamiento de las instituciones del gobierno presentes en el distrito.	Los cambios de nomenclatura de las expresiones de participación de CDM a consejos del poder ciudadano y a gabinetes de la familia, crean confusiones en la ciudadanía.
5	Es un modelo de participación ciudadana vinculante y permite el desarrollo del liderazgo comunitario.	El desinterés de los ciudadanos en involucrarse y participar de los gabinetes por considerarlo un instrumento político de gobierno y no con un carácter independiente.
6	El compromiso ciudadano para asumir responsabilidades y desarrollar acciones dentro de la comunidad y que facilitar el desarrollo de la misma.	Poca organización de los barrios, para gestionar ante las municipalidades la realización de un proyecto o resolver problemas propios de la comunidad.
7	Los GFCV respaldan la gestión municipal, en lo social, político, en lo económico, en el desarrollo de infraestructura.	La rotación de los coordinadores elegidos es cada 3 meses, esto no les permite desarrollarse y potencializar sus capacidades
8	Los GFCV funcionan como un mecanismo de control y auditoría social, que garantizan la transparencia y la orientación de recursos a las necesidades más prioritarias	La delegación distrital carece de un mecanismo de monitoreo y seguimiento para los planteamientos de los gabinetes comunitarios y un plan de acción para darle respuesta.
9		Los ciudadanos carecen de conocimiento de los instrumentos legales y técnicos que limitan los aportes e ideas que puede dar la comunidad para el diseño de programas públicos.
10		Funcionarios de la delegación distrital todavía no están claros del funcionario, la importancia y la potencialidad que tiene el modelo, no se dan cuenta que se deben a la comunidad y en ocasiones toman decisiones sin consultar.
<b>Fuente: Elaboración propia, a partir de las opiniones de los entrevistados.</b>		

## 5. Incidencia de los ciudadanos del D-VI en el diseño de políticas públicas

Si entendemos la participación como un proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político (Velázquez y González, 2004 p: 2), podremos introducirnos al tema de cómo los ciudadanos en el Distrito VI de Managua inciden en temas de políticas públicas.



Desde esta perspectiva la participación en la gestión pública municipal se refiere a la intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en todo el ciclo de las políticas públicas, desde su elaboración hasta su evaluación final y mejoramiento de la misma. El seguimiento de la gestión pública se refiere a la participación ciudadana en el monitoreo, control y evaluación durante el proceso de diseño, implementación de planes y programas públicos llevados a cabo por organismos del Estado. Las investigaciones realizadas en diversos países latinoamericanos han mostrado que la participación ciudadana en el seguimiento de proyectos, inversiones y uso de recursos públicos contribuye a la transparencia y a la eficiencia de la gestión pública, es decir mitiga la corrupción y el burocratismo en instituciones estatales<sup>84</sup>.

Cabe señalar, que si bien es cierto, en el marco normativo institucional, la ley le otorga poder y autonomía a las municipalidades para que estas puedan emprender programas y políticas sociales, estas políticas ya son definidas desde el gobierno central y son adoptadas por las alcaldías en función de fortalecer el plan de desarrollo humano del país, tal y como lo expresa uno de los entrevistados al afirmar “nosotros respondemos a unas políticas públicas existentes dirigidas directamente desde la presidencia [...]”. (G2:E1)

En materia de políticas públicas la participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea, puesto que en cada una de sus fases o momento, operan distintos imperativos (legal, burocráticos-administrativo, consensual), y algunas veces estos son incompatibles o se contraponen con la inclusión de una perspectiva (Rein y Rabinovitz, 1993 p. 147). Lahera (2002), plantea 3 momentos analíticos del ciclo de políticas públicas correspondientes al diseño, Implementación y la evolución de la política.

Para este estudio de caso nos centraremos en el primer ciclo de la política que corresponde al origen del diseño, donde se evidencia una vinculación directa con los procesos de elaboración de agenda en la Alcaldía municipal de Managua, dado los mecanismos de participación descritos anteriormente con los que los usuarios pueden incidir en las características de la oferta, que incluyen desde la simple información hasta mecanismos de tipo más deliberativos adoptados por la comuna y que están definidos por la ley.

En este contexto entenderemos la política pública, como la acción que involucra más activamente a los actores sociales y no solo la intervención gubernamental que promueve la participación social (Canto 2005, p. 8).

Como hemos visto en el Distrito VI del municipio de Managua, los Gabinetes de la Familia del poder ciudadano han desempeñado un rol muy importante en los procesos de participación ciudadana dada la proximidad que existe entre la Delegación distrital de la comuna y los habitantes del territorio, sin embargo como se mencionó anteriormente estos gabinetes, han funcionado más como un mecanismo de articulación y de gestión para adecuar la oferta pública a las necesidades de las comunidades en el municipio; es así como lo manifiesta uno de los representantes de los gabinetes al asegurar que “*existe una vinculación directa y estrechamente complementaria con lo*

---

<sup>84</sup> Bernardo Kliksberg, “¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual?” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 37. (Feb. 2007). Caracas

*que tiene que ver con los asuntos municipales”* (G1:E8). En este sentido el Distrito VI de la comuna ha cumplido satisfactoriamente su rol de coordinar acciones con los representantes de las comunidades y vehicular la información pertinente a las autoridades municipales a fin de que sea considerada en el plan de inversión municipal.

*“Nosotros atendemos las necesidades y demandas que realizan los gabinetes de las familias [...], por su parte la comunidad realizan los censos pone toda la información de la comunidad vemos las posibilidades si es factible o no realizar el proyecto entonces todos contribuimos, pero lo principal es que la comunidad reconozca que el proyecto realmente es una necesidad, porque si ellos no piensan que el proyecto es una necesidad lógicamente nosotros no intervenimos, entonces nosotros trabajamos con las demandas planteadas, formuladas y organizadas por los gabinetes de las familias”*. (G2:E1)

Según lo manifestado por el entrevistado (G2:E1), vemos una incidencia con una concepción un tanto de doble vía de las políticas públicas, puesto que desde arriba la acción por parte del gobierno por un lado, privilegia el trabajo de los expertos orientados a la decisión para la solución de problemas públicos y por otro lado desde abajo la comuna actúa en función de las presiones de los gabinetes comunitarios y procesa las demandas en políticas, lo cual se evidencia con el acompañamiento del equipo distrital al desarrollar capacidades y destrezas técnicas en los gabinetes comunitarios, tal y como son la elaboración de diagnósticos de problemas y levantamientos de censos comunitarios, con el fin de que estos puedan realizar propuestas viables y al mismo tiempo ejecutarlas.

*“Como alcaldía y como funcionarios estamos [...], para fomentar y contribuir a ese fortalecimiento comunitario donde la gente, la comunidad, el pueblo, los individuos y las familias participan, gestionan y son los protagonistas de todos esos avances y logros que van determinando ellos como prioridades en cada una de sus comunidades, [...], las familias dentro de la comunidad caracterizan e identifican su problema, nos dicen esto queremos y nos dan los insumos para nosotros formular el proyecto, llegamos y les decimos familias aquí está el proyecto, llegamos a hacer entrega al contratista que va a ejecutar la obra, las familias participan en la auditoria social en el proceso de la formulación ejecución y culminación de la obra y en todo proyecto que hacemos esta la auditoria social, está la comunidad y están las familias apoyándonos.”* (G2:E1)

Cabe destacar que las delegaciones de la Alcaldía, no cuentan con autonomía para la toma de decisiones en cuanto a problemas del territorio sino, que cumplen con el rol de recepcionar las demandas de la ciudadanía para transmitir la información a las autoridades de la comuna con poder de decisión (el Alcalde, Secretaría General y Consejo Municipal). No obstante dado el equipo de funcionarios con competencias profesionales, realiza propuestas de proyectos y programas para el territorio, de acuerdo al conocimiento y la experiencia adquirida con el trabajo realizado en el territorio.

*“[...] uno de los roles fundamentales debe de partir de lo técnico, hacer propuestas técnicas que vayan acopladas a alineamientos técnicos a la municipalidad que permitan un desarrollo sostenible a las acciones del plan estratégico de infraestructura que debe de estar*

*enfocado al desarrollo urbano de Managua, y lo segundo es articularlo con la población en situ y ver de qué manera podemos articularlo al desarrollo de Managua”.* (G2:E5)

Desde la visión Distrital como delegación de la comuna, los alcances de esta incidencia desde arriba está orientada a apoyar la auto gestión de las comunidades, en la búsqueda de un ciudadano cada vez más propositivo y no demandante (que asuma derechos y también obligaciones) y de un gabinete que coordine y articule con la comuna los temas que atribuyen al desarrollo de su comunidad.

*“El modelo del poder ciudadano no es solo decir: vengo a solicitar y a pedir al gobierno local, a la alcaldía o al gobierno central sino también como es ciudadano, la familia consientes que ellos tienen capacidades, tienen habilidades que desarrollarse tienen claros sus problemas, identificados sus problema; el tema de la basura por ejemplo para tener una comunidad limpia y bonita el problema no es que si la alcaldía llega o no llega, si no que el problemas es que como nosotros hacemos manejo adecuado de los desechos sólidos, como nosotros como familias contribuimos a que nuestro país sea un lugar limpio un lugar bonito y seguro estar conscientes de que tenemos derechos y de igualmente obligaciones con nuestro país como es el no botar la basura en las calles de nuestras comunidades.”* (G2:E1)

Por otro lado, desde la visión política del partido de gobierno (FSLN), la incidencia ciudadana debe orientarse a fortalecer las acciones de complementariedad, coordinación y articulación entre los gabinetes comunitarios y las instituciones de gobierno local, lo cual es coherente con la práctica del Distrito VI, en tanto se ha logrado hacerlo con los representantes de los gabinetes comunitarios.

*“Para que nuestro gobierno tenga fortaleza en el barrio y la gente sienta que el programa o proyecto está llegando a la comunidad, es que la comunidad asuma este reto de control social de acción complementaria de acción compartida”.* (G4: E1)

En opinión de las ONGs presentes en el Distrito VI, las políticas públicas es una construcción de todos los ciudadanos, no es una definición de un plan de gobierno, donde todos tenemos una responsabilidad y el principal garante es el estado (G5:E1). En este contexto han venido trabajando en el fortalecimiento de organizaciones comunitarios a fin de que los ciudadanos conozcan lo que dicen las políticas públicas, para que sea la gente la que pueda tener las capacidades de hacer propuestas y no la institución y que la misma gente pueda asumirla, demandarla y evaluarla. No obstante el proceso es difícil debido a que no hay mucha práctica del ejercicio ciudadano en Nicaragua, para revisar que tanto se tiene a favor de la política, en que va a beneficiar y quien pierde parte del apoyo, sin embargo este proceso reflexivo es muy importante para que el ciudadano organizado y el que no lo está, pueda asumir la política, valorar la política y valorar el impacto que está teniendo en sus vidas. Lo antes descrito nos lleva a la pregunta de ¿quiénes son los que efectivamente puede participar e incidir en el diseño de las políticas públicas?

*“Personalmente yo creo que sí, los Gabinetes de la Familia son una oportunidad más para ser parte de la consulta, ser parte de movilizar, pero creo que hay otras expresiones que no están dentro de los gabinetes, que han llevado a la movilización y han ido planteando las incidencias desde sus voces personas sujetas de derecho que pueden ser parte de los gabinetes*

*y no solo los miembros del gabinete, esto no solo creo que fortalece el tema de identidad que es muy importante, sino también el tema de identificar prioridades.” (G5:E1)*

Sin embargo de acuerdo a lo planteado por el entrevistado no queda claro si estas expresiones organizativas presentes en la comunidad no participan dentro de los gabinetes, por una situación de intereses (no quieren hacerlo porque tienen otras prioridades) o bien no tienen las mismas capacidades para hacer sentir su voz y copar espacios de participación para la incidencia, este hecho es cuestionable si se piensa por ejemplo en la efectividad de los gabinetes de la familia como mecanismos de participación comunitaria, sin embargo este es un modelo de participación relativamente nuevo que se está integrando a la cultura organizativa de los ciudadanos en Nicaragua y que por lo tanto hay sectores o barrios donde la participación de los habitantes es mínima.

Lo anterior se evidencia en palabras de uno de los representantes de los gabinetes al referirse que *“Los gabinetes no se reúnen con nadie, solo son 2 o 3 personas haciendo el trabajo de gabinete pero no hay mayor integración, yo no veo en las reuniones o en las comisiones que se hagan a la gente de la cuadra y la manzana promoviendo algo, solo un grupo pequeño de personas tratan de promover algo, dan a conocer la situación que se quiere promover y parte sin novedad.” (G1:E12)*

Los representantes de los gabinetes entrevistados consideran que pese al poco avance en el desarrollo de este modelo de participación ciudadana, estos contribuyen a que se vayan diseñando con más aciertos las políticas públicas en el gobierno local y se avance en el fortalecimiento de la familia y la comunidad (G1:E10; G1:E11), no obstante concuerdan que hay que mejorar los mecanismos por los cuales se inciden, haciendo más dinámica la institución (Delegación del Distrito VI de la Alcaldía), combinando adecuadamente el trabajo técnico de los funcionarios de la comuna y el conocimiento del territorio de los gabinetes comunitarios, en el sentido de que entre más participa la ciudadanía más se fortalece la municipalidad. Sin embargo para lograr esto se requiere una mayor inserción de los gabinetes dentro del que hacer del Distrito, conocer más de la comuna y confiar en el quehacer de la comuna para que de manera conjunta se busquen solución a los problemas del territorio. (G2:E4)

*“Los GFCV verdaderamente son la representación de la comunidad y creo que incide en el diseño de las políticas públicas, más bien creo que lo que debemos es mejorar la forma de su participación en pro del desarrollo comunitario, [...], debemos afinar esa incidencia, los técnicos y profesionales están en la alcaldía pero los que saben lo que se requiere son los GFCV y sabiendo combinar estos dos recursos el resultado sería lo máximo en diseño de políticas públicas”. (G1:E17)*

Parfraseando a Mlynarz y de la Fuente (2011), según lo antes expuesto por uno de los representantes de los gabinetes comunitarios, vemos que la información pública, es producida socialmente por los actores que participan de lo público, los cuales generan información que incide en alguna medida en la administración del sistema de decisiones públicas. Así podemos pensar que la información debe ser dinámica y fluir entre los ciudadanos y el distrito como enlace de la comuna de manera recíproca en las distintas etapas de la política pública que se implemente en el ámbito local, para que las acciones se correspondan a los intereses de la comunidad y se posibilite un desarrollo basado en requerimientos y propuestas de la comunidad.

## 6. Retos y desafíos del sistema político en el diseño de políticas públicas

Hasta aquí hemos analizado un modelo de participación ciudadana, donde el principal mecanismo de participación social son los Gabinetes de la Familia; una estructura organizativa promovida por el gobierno de turno a fin de establecer una relación entre lo social y lo público, lo que ha facilitado mucho la parte del involucramiento y apropiación de la ciudadanía en temas de políticas públicas, de cara a lograr una mejor gobernanza en el ámbito local.

Un aspecto relevante y novedoso en este mecanismo de participación ciudadana, es la consideración del individuo y la familia como ejes centrales para el desarrollo comunitario, que se ha venido construyendo mediante un proceso de reflexión y aprendizaje continuo desde el 2007 hasta la fecha, bajo un esquema institucional creado en la tradición política y social nicaragüense. No obstante siendo una nueva forma de participación, aún existen ciertos problemas de adaptabilidad institucional que no permiten el buen desarrollo y funcionamiento de estas expresiones comunitarias para convertirlas en ese mecanismo de coordinación y articulación institucional que llevaría al distrito VI y por ende a la Alcaldía de Managua a mejores niveles de dialogo y negociación con los actores sociales y a una mejor gobernanza democrática.

Cabe destacar que durante este periodo también se ha logrado reconocer y fundar la participación ciudadana como un derecho humano dentro del marco normativo legal y se han desarrollado mecanismos para otorgarles a los ciudadanos y más aun a las familias, una mayor responsabilidad en la producción y desarrollo de las políticas o medidas de la gestión pública, pensadas por y para la comunidad, validando de esta manera, como lo plantea Delamaza y Flores (2009), el conocimiento de la realidad que se da en las vivencias diarias de los propios gabinetes comunitarios. Sin embargo pese a estos logros el Distrito VI, la Alcaldía de Managua y el sistema político en su conjunto deben enfrentarse a muchos desafíos para seguir avanzando con este modelo de participación, entre ellos algunos relacionados con los mencionados por Delamaza y Flores (2009), los cuales se mencionan a continuación:

- **Lograr una mayor coherencia del modelo de participación ciudadana**, de modo que tanto funcionarios como ciudadanos estén claros de los mecanismos de participación requeridos en el proceso de diseño de la política pública y se establezca una relación entre lo público y lo social oportuna para alcanzar un nivel más decisorio y deliberativo.

*“El pueblo hace cambiar las perspectivas de los funcionarios, debemos estar claros de que somos parte del pueblo y que somos un instrumento de lo que diga la comunidad, aquí es un plan de trabajo pero de las comunidades organizadas aquí es lo que quiere la comunidad y las metas de la misma debemos de reconocer la importancia que tiene el pueblo para con el gobierno y reconocer las obligaciones que tienen los ciudadanos de aportar al progreso del país y a su desarrollo así que todos los funcionarios debemos trabajar de la mano con toda la población”. (G2:E1)*

Para esto lógicamente se requiere fortalecer a los funcionarios de las instituciones del gobierno local que practican la política en materia de gestión, y a la misma ciudadanía con los nuevos elementos jurídicos que se tiene como país y que reivindica el derecho de participación.

- **Superar las diferencias políticas en cuanto al modelo**, dando a conocer a la ciudadanía, cuál es el rol principal de estos gabinetes de la familia y los fines que se persiguen en materia de desarrollo comunitario, de modo que los gabinetes sean percibidos como mecanismos legales de participación formal aceptados y reconocidos por la ciudadanía y los diversos movimientos sociales y políticos.

*“Yo creo que los consejos se han ido apoderando y están fortalecidos, en este sentido de tal manera que ellos ya conocen la ruta, ya conocen hacia quien se van a dirigir, ellos ya conocen sus derechos, ya conocen las acciones con las instituciones que les corresponden, yo creo que son sostenibles y diría que independientemente tenga o no tenga un apoyo político o de una organización no gubernamental ellos ya están apoderados y pueden continuar su trabajo de acuerdo a sus necesidades.”(G5:E2)*

- **Lograr la autonomía social**, en el sentido que en el proceso de institucionalización de este modelo no se limite la expresión autónoma de los movimientos sociales y la sociedad en general, por tanto las relaciones entre el estado y la sociedad deben contemplar tanto la cooperación, como la confrontación y la autonomía mutua.

*“[...] ellos no se sienten autónomos ellos están esperando que vos les digas que hacer no hay un sentimiento de autonomía, mira que para impulsar las reuniones ahí tiene que estar el político, pero ellos todavía, si el político no está pendiente, el gabinete recae o sea no han asumido su gran responsabilidad como gabinete.”(G2:E4)*

- **Institucionalizar el modelo de participación ciudadana (Gabinetes de la Familia), con flexibilidad de diseño y pertinencia temática**, considerando para ello la pluralidad y la inclusión social orientado no solo a los grupos pobres y locales sino también a los que se sienten excluidos y los no organizados de la sociedad, para lo cual, sería pertinente considerar un mayor acercamiento con organizaciones que tienen experiencia en materia de políticas públicas y que no necesariamente participan dentro de los gabinetes.

*“En estos tiempos modernos no podemos quedarnos estáticos yo creo que todo tiene que ser dinámico tenemos que tomar nosotros en cuenta muchos factores como la tecnología ya que esto viene a cambiar muchas cosas y a facilitar sobre todo los procesos y gestiones que se hagan en los gobiernos locales.”(G3:E1)*

*“Deben de seguir dándose políticas nuevas que no sean estáticas lógicamente que se vayan acoplándose a los tiempos y desafíos vigentes, a los desafíos a cómo te decía de manera ambiental, en materia económica, las constantes crisis que tienen los países también afectan.” (G1:E8)*

Para ello es necesario adoptar una nomenclatura clara y pertinente de los mecanismos de participación ya sea formal o no formal, ya que se empezó con los consejos del poder ciudadano, después gabinetes del poder ciudadano y ahora gabinetes de la familia. Una nomenclatura bien definida y consensuada ayuda a que la comunidad sienta que es un espacio legítimo y que no cambia debido a la situación política o cambios de gobierno. (G5:E1)

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Esta investigación se propuso como objetivo general “analizar el proceso de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas locales y las interrelaciones de la ciudadanía con el Distrito VI del municipio de Managua, en el periodo 2007-13, para lograr este objetivo se consideró la perspectiva de actores relevantes en el territorio como son los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida del poder ciudadano, autoridades municipales de la Delegación del Distrito VI de la Alcaldía de Managua, el secretario político del partido de gobierno en el territorio y organizaciones de la sociedad civil organizadas dentro del Distrito VI, quienes manifestaron su opinión entorno a su experiencia laboral y comunitaria con respecto a los procesos de participación ciudadana con énfasis en el diseño de políticas públicas locales, donde el principal mecanismo para ello ha sido desde el 2007, las estructuras organizativas de los Gabinetes de la Familia y los instrumentos legales descritos en el marco normativo del presente documento.

Al respecto hemos reflexionado en torno a la participación porque creemos, que la evolución de procesos efectivos de participación ciudadana, contribuye a fortalecer la legitimidad política y social del sistema democrático, el respecto a los derechos humanos y la gestión municipal que se orienta de modo más cercana a la comunidad con mayor transparencia, innovación y eficiencia en la distribución de los recursos. Lo cual en alguna medida pone en evidencia la intencionalidad de los temas abordados en este estudio de caso.

De este proceso de reflexión es necesario dejar claro nuestra concepción acerca de los procesos de participación que constituyen nuestro balance teórico y práctico surgido de este proceso de producción de conocimiento.

En este sentido concebimos la participación como un fenómeno social de carácter cultural y dinámico (en constante evolución y en función del contexto político), donde el ciudadano habitual se transforma en el actor protagónico de la construcción de lo que es común y por tanto sugiere un conjunto de acciones sustantivas y procedimentales connotadas de un modo difícil de comprender, fuertemente correlacionadas con las variadas miradas y aproximaciones teóricas que tenga el observador. Frente a ella se develan las diferentes concepciones sociales y políticas surgidas para entender y explicar la vinculación, la autonomía, y la preminencia en la relación del Estado, sociedad civil y ciudadanos.

Por otro lado de acuerdo a lo descrito en los apartados anteriores, los mecanismos de participación (GFCV), propuestos por el actual gobierno de Nicaragua, pretenden que los ciudadanos adquieran compromisos concretos para sus propios procesos de cambio y de trabajo colectivo, para crear entre todos una nueva cultura de convivencia, fraternal, solidaria, complementaria y de mayorías protagonistas, contando con el apoyo de las instituciones de gobierno y amparados por elementos normativos que tienden a institucionalizar estos mecanismos. De igual manera lo novedoso de estos mecanismos es que se evidencia un interés político acentuado por parte del gobierno a fin de que logre su consolidación a nivel comunitario.

Sin embargo, dejando de lado el idealismo de gobierno, aún se cuestiona la pluralidad política de estos mecanismos de participación por parte de los diversos actores sociales y políticos, que no se sienten representados y se oponen ante una evidente desvinculación del proceso de participación entre lo que establece la ley de participación y lo que orienta el decreto presidencial 112-2007.

Ante las críticas y cuestionamientos sucesivos de los sectores de la sociedad civil, planteados en el análisis de los actores se evidencia cierto nivel de captura política que no permite la inclusión de la sociedad civil en los procesos de participación ciudadana, para el diseño de políticas públicas locales. Por lo cual se requiere mayor apertura no solo del partido de gobierno, sino también de los partidos de oposición y la misma sociedad civil para negociar y ponerse de acuerdo sobre el funcionamiento y el fortalecimiento de estos gabinetes, que han mostrado de acuerdo a la experiencia, mucha fuerza movilizadora e interés por tratar de resolver los problemas dentro de la comunidad a pesar de no contar con la expertis suficiente en temas de mecanismos de participación ciudadana para el diseño de políticas públicas locales.

Así mismo este estudio se propuso como objetivo específico “Describir el marco legal normativo de la participación ciudadana, examinando la coherencia entre el marco constitucional y el marco legal a nivel Local”, para ello se consideraron los principales instrumentos de ley de mayor importancia dentro del marco regulatorio de la noción de participación ciudadana que afectan la vida de la comunidad y sus relaciones con los órganos de gobiernos principalmente asuntos vinculados a la participación en el ámbito local. En este contexto vale señalar que el orden normativo de los instrumentos descritos no altera en ninguna medida el sistema unitario de la carta magna, existiendo una estrecha relación y coherencia legal en cuanto al propósito de reconocer al ciudadano en su calidad de agente activo y sujeto de derecho, imprescindible para lograr el desarrollo social, político y económico de su comunidad.

Por otro lado, los derechos constitucionales son reconocidos por la ciudadanía del Distrito VI, en tanto la participación ciudadana se establece dentro de la constitución como un derecho humano. Sin embargo al contrastar lo establecido por la ley y lo que realmente se evidencia en la práctica ciudadana del distrito VI, es que los habitantes del territorio reconocen el derecho de participación y ciudadanía que la ley les otorga, pero no conocen los procedimientos y los alcances que tienen estos instrumentos y mecanismos de participación, lo que limita ampliar los niveles de participación dentro del ámbito local.

De lo anterior se desprende que este nuevo sistema ha creado confusión y tensiones con el sistema legal, debido la duplicidad de las instancias de participación y la omisión de los espacios legales previstos por la ley de participación ciudadana, razón por la cual surge un trade off entre el ejercicio de participación dentro de los consejos de desarrollo local (CDM) y la participación de los ciudadanos dentro de los gabinetes de la familia, comunidad y vida (GFCV).

La evidencia empírica demuestra, que los instrumentos o mecanismos de participación planteados por la ley son bastante formales y las relaciones de participación a nivel del distrito, se caracterizan por la proximidad con los ciudadanos, es por eso que los procesos de participación que se realizan, se hacen bajo las figuras de los gabinetes de familia del poder ciudadano, que si bien es cierto no tiene la misma formalidad que las consultas y no son vinculantes con lo normado, son un mecanismo más discreto y menos exigentes que funcionan mejor sobre asuntos de interés público para ponerse de acuerdo de los temas a nivel más local y ayudan a mejorar la gestión municipal.

Dentro de los procesos de participación ciudadana, encontramos que éstos construyen desde las bases territoriales, con una organización relativamente joven y en evolución, que se integra desde



la cuadra y manzana en estructuras de gabinetes de familia hasta llegar a nivel de distrito y por ende a la alcaldía. Vale mencionar que los ciudadanos del Distrito VI, perciben la participación como un derecho ciudadano que dinamiza a la comunidad y las instituciones del gobierno local, convirtiéndose en un instrumento que le permite a la municipalidad el dialogo o consenso con la comunidad, para incorporar las opiniones de los ciudadanos en la toma de decisiones para la formulación de proyectos. En este sentido se vislumbra la participación ciudadana en el Distrito como una doble dimensión que se manifiesta en el ejercicio concreto de ciudadanía y al mismo tiempo como una acción política.

No obstante un Elemento importante en esta investigación es que aún persiste la noción de participación por parte de algunos representantes de los gabinetes comunitarios, como aquellas acciones convencionales que se realizan en el ámbito de la comunidad para garantizar la limpieza, la prevención de enfermedades, promoción de la educación entre otras, las cuales son labores de concientización que si bien es cierto mejoran las condiciones de la comunidad, no son influyentes en temas de desarrollo local.

A nivel institucional la Delegación de la Alcaldía del Distrito VI, reconoce que la participación ciudadana es positiva en tanto le permite una apropiada identificación de las prioridades comunitarias, que contribuye a una mejor selección de proyectos, hechos que le permiten mejorar la gestión municipal y posibilitar una mayor transparencia en la ejecución de los fondos municipales. En este sentido se reconoce el aporte de la participación ciudadana y la idea de un gobierno relacional (gobernanza de proximidad), que implica a la ciudadanía en las decisiones ya que ellos dentro de la comunidad son los que mejor saben lo que acontece en su territorio y por lo mismo pueden formar parte de las propuestas de la solución a sus problemas.

Las evidencias encontradas mediante las entrevistas, muestran que pese al involucramiento de la ciudadanía en los temas sociales, está aún se ubica en el nivel de información y consulta de acuerdo a lo planteado en la escalera de Arstein, pues los gabinetes, funcionan como facilitadores de información e insumos para que la alcaldía tome su mejor decisión. En este Nivel de participación existe un proceso de interlocución con las autoridades a fin de vislumbrar situaciones de necesidades y problemática que tienen los habitantes y que puedan subir a la agenda pública. No obstante la limitación más importante en estos procesos participativos es que están fuertemente concentrados en la fase de información de la política pública, lo cual indica una tendencia a utilizar la participación en las fases previas a la información y planificación.

En relación al ejercicio participativo implementado en el distrito VI, se ha avanzado progresivamente, en reducir los problemas de participación básicamente vinculados con la capacidad del ámbito local, relacionados con la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional, utilizando como instrumento o mecanismo de apoyo a los gabinetes de la familia del poder ciudadano, bajo la idea de la responsabilidad social compartida, lo cual hace que esto gabinetes de familia, funcionen más como un mecanismos de articulación y gestión institucional para adecuar la oferta pública a las necesidades de las comunidades en el municipio y no como un mecanismo de participación propiamente dicho.

Dado lo antes descrito las evidencias muestran que la participación ciudadana en el distrito VI, cumple con doble propósito, constituyéndose en una participación instrumental, en tanto contribuye al diseño de la política pública (no de formación de decisiones) y a la vez aporta al empoderamiento de la ciudadanía (en la fase de información) para una mejor gobernanza democrática.

La mayor fortaleza de este modelo de participación en el diseño de políticas públicas, es básicamente la proximidad de la institución con la ciudadanía, por lo que fácilmente puede vehiculizar los intereses de sus habitantes hacia el nivel municipal de cara a abordar los problemas sociales que les aquejan. Por otro lado dentro de las debilidades encontradas tenemos que los funcionarios y trabajadores de la delegación distrital no tienen una real comprensión de los alcances de los gabinetes de familia como mecanismos de participación, lo que se traducen en una baja calidad en la atención de los funcionarios en cuanto a las demandas o peticiones de la ciudadanía.

Otro elemento importante dentro de las debilidades encontradas es que los gabinetes comunitarios no cuentan con una formación adecuada de los instrumentos legales para poder realizar una participación efectiva, por tanto no conocen el funcionamiento de las instituciones y sus planteamientos y peticiones carecen de fuerza legal al momento de realizar sus demandas. Lo anterior genera hasta cierto punto frustraciones y la pérdida de confianza de los ciudadanos cuando la delegación no responde a sus necesidades, lo que generalmente desmotiva y hace perder el interés de la población en organizarse dentro de los gabinetes de la familia del poder ciudadano.

Con respecto al tema de incidencia en el diseño de políticas públicas, cabe destacar que las delegaciones de la Alcaldía, no cuentan con autonomía para la toma de decisiones en cuanto a problemas del territorio sino, que cumplen con el rol de recepcionar las demandas de la ciudadanía para transmitir la información a las autoridades de la comuna con poder de decisión, sin embargo persiste una concepción de incidencia de doble vía, cuyos alcances están orientados a apoyar la auto gestión de las comunidades, en la búsqueda de un ciudadano cada vez más propositivo y no demandante (que asuma derechos y también obligaciones) y de un gabinete que coordine y articule con la comuna los temas que atribuyen al desarrollo de su comunidad.

Pese al poco avance en el desarrollo de este modelo de participación ciudadana, estos contribuyen a que se vayan diseñando con más aciertos las políticas públicas en el gobierno local y se avance en el fortalecimiento de la familia y la comunidad. Sin embargo se deben mejorar los mecanismos por los cuales se incide, haciendo más dinámica la institución (Delegación del Distrito VI de la Alcaldía), combinando adecuadamente el trabajo técnico de los funcionarios de la comuna y el conocimiento del territorio de los gabinetes comunitarios, puesto que una mayor participación ciudadana fortalece la legitimidad de las acciones municipales. Sin embargo para lograr esto se requiere una mayor inserción de los gabinetes dentro del que hacer del Distrito, conocer más de la comuna y confiar en el quehacer de la comuna para que de manera conjunta se busquen solución a los problemas del territorio. De esta manera la ciudadanía del Distrito VI se convertirá en verdaderos controladores de las políticas para poder realizar un ejercicio de dialogo, negociación e incidencia ante el gobierno local, en temas que afecten sus intereses colectivos.

Bajo estas premisas habrá que observar en el mediano y largo plazo el comportamiento de estos gabinetes de la familia en los espacios de participación local y los desafíos políticos que enfrenta el sistema, para mejorar la comunicación, la flexibilidad, la creación de conciencia y el fortalecimiento de estos espacios para el protagonismo de los ciudadanos en temas de diseño de políticas públicas que conlleven al desarrollo económico y social de sus comunidades, donde se configuran tres escenarios futuros a considerar:

1. **Un escenario optimista en el mediano plazo, siempre y cuando continúe la tendencia de gobierno de turno en procesos democráticos**, tiene que ver con los desafíos políticos que enfrentaran los actores interesados en la aplicación del modelo en cuanto a lograr su consolidación, dándole la legalidad y legitimidad que requiere para el empoderamiento ciudadano. Este hecho podría mejorar los canales de participación establecidos por la ley, de tal manera que se logre la coherencia entre lo que mandata la carta magna y lo deseable según lo establece el decreto presidencial mencionado (decreto 112-2007). En este escenario, la fortaleza de los actores locales, junto a la voluntad política del gobierno central se conjugan, estableciendo mecanismos de consulta e intercambio político a fin de reorientar los aspectos estratégicos no solamente de la Política, sino también del proceso de participación ciudadana lo cual se convertiría en una verdadera negociación política entre los diferentes actores involucrados. De esta manera el ciudadano fortalecería su propia voz pública para participar de lo público y de lo político, desde lo micro, de lo pequeño, de la comunidad, del municipio y en el escenario nacional.
2. **Por otro lado tenemos un escenario pesimista que tiene que ver con los actores involucrados en el plano de la aplicación del modelo**, los cuales en alguna medida pueden sentirse excluidos y no aceptar el modelo de participación ciudadana por carecer de elementos que garanticen el respeto a los derechos ciudadanos, la pluralidad política y cultural, por considerar a los gabinetes de la familia como un espacio de participación con ciertos niveles de captura política, ya sea por un partido político concreto o por la reelección indefinida del presidente o el alcalde que pretenda imponer su propio estilo de liderazgo y de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil basándose en la autonomía que le otorga la ley de municipio .
3. **Otro escenario estaría dado si el gobierno de turno pierde las elecciones en el 2016** y el ejecutivo que asuma derogue el decreto que mandato conformar los consejos y gabinetes de la familia y reactive el funcionamiento de los consejos de desarrollo local establecidos por la ley de participación ciudadana.

En este contexto los procesos de participación ciudadana, al margen de los procesos electorales, también podrían enfrentar el reto de poder superar la actual etapa de apatía de numerosos sectores de la población que rechazan el modelo. La cultura participativa en los asuntos público-políticos podría enfrentar de igual manera fuerte resistencia de los ciudadanos en relación a la utilidad de su participación, sobre todo frente a la posible falta de credibilidad en el gobierno de turno y el paulatino agotamiento de los líderes populares de los partidos de la oposición.

## RECOMENDACIONES

Dado los hallazgos encontrados en la presente investigación y considerando la opinión de los entrevistados es posible plantear las siguientes recomendaciones:

Orientadas a la gestión municipal:

- Fortalecer el protagonismo de los gabinetes comunitarias desarrollando acciones que les provean de autonomía, de complementariedad y co-corresponsabilidad ciudadana. En este ámbito, podría pensarse, en la elaboración de una ordenanza municipal que les otorgue la legalidad que requieren y la creación de una oficina que desarrolle programas específicos de participación ciudadana, que oriente y atienda las demandas de los gabinetes comunitarios y la ciudadanía en general.
- Descentralizar la realización de cabildos al ámbito más territorial, como una forma de transmitir la información a la ciudadanía, de modo que tengan más acceso a la misma y puedan participar en la toma de decisiones, para lo cual se requiere mejorar la convocatoria a los cabildos definiendo mecanismos de comunicación más efectivos que lleguen a todas las comunidades del Distrito, para ello podrían utilizarse los instrumentos más conocidos por la ciudadanía, como son las asambleas, reuniones de barrio, emisoras radiales locales etc.
- Dado que los Gabinetes de la Familia son un una organización comunitaria naciente, el gobierno local debe desarrollar un proceso de aprendizaje y formación para la ciudadanía, que le permita no solo el conocimiento de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana que mandata la ley, sino la manera adecuada de utilizarlos para los intereses colectivos del territorio.
- Desarrollar programas de capacitación en temas de gestión municipal y presupuestos municipales para la ciudadanía, para que conozcan más del municipio, su funcionamiento, de planes de inversión, de programas sociales y de recursos disponibles.
- Promover un mayor acercamiento de la institución con la ciudadanía en la comunidad, hacer que la institución se sienta en la comunidad, mediante la sensibilización de los funcionarios en la vocación de servicio, de modo que puedan transmitir su experiencia enfocada a las funciones que deben realizar en pro de la comunidad.
- Capacitar a los funcionarios municipales de los alcances del modelo de manera que puedan tener claridad de su función y del modelo que se está implementando y fortaleciendo, este hecho proveerá de mayores resultados en el proceso de incidencia ciudadana en el diseño de las políticas públicas locales.
- Reorientar el proceso de elección de representantes de gabinetes comunitarios a periodos más estables, de manera que permita un mejor desarrollo del gabinete y que les permita identificar y seleccionar no solo las prioridades del barrio sino también los compañeros que representante verdaderamente sus intereses, para que con autonomía puedan resolver los problemas que la comunidad demande.

Orientadas al diseño de política pública

- Reformar la Ley de Participación Ciudadana, de manera que se puedan simplificar los instrumentos normativos (Ley 475 y Decreto 112-2007), de modo que permita una adecuada articulación en las acciones de las organizaciones involucradas a través de un marco común y flexible, que permita a la ciudadanía elegir el mecanismo de participación ciudadana más apropiado, de acuerdo a los recursos disponibles, características del territorio y las experiencias

participativas anteriores y además se pueda generar la planificación estratégica para la concreción del valor público en el mandato.

- Institucionalizar el nuevo modelo de participación ciudadana respetando la existencia de espacios y mecanismos no formales o espontáneos, respetando el carácter colectivo o individual de la participación.
- Los procesos de información amplia y actualizada sobre la gestión y las políticas institucionales son una condición necesaria para la participación eficaz y son importantes para la transparencia, por lo tanto se recomienda impulsar un proceso de modernización de la gestión municipal, mediante la creación de diversos procedimientos de participación ciudadana, incluyendo el acceso a las tecnologías de la información y comunicación y mecanismos de gobierno electrónico, donde la ciudadanía pueda opinar y consultar sobre temas de municipalismo.

Orientadas a promover la agenda investigadora en el espacio local

- Promover la investigación sobre la implementación de procesos de participación ciudadana en la implementación y la gestión de las políticas públicas locales.
- Evaluar la adaptabilidad institucional del modelo de participación ciudadana implementado en Nicaragua y sus implicaciones, considerando los escenarios futuros descritos en las conclusiones de este estudio de caso.
- Estudios que combinen tanto metodologías cuantitativas como cualitativas en temas de participación ciudadana en el espacio local y que permitan fortalecer el marco teórico de Participación ciudadana en Nicaragua.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aránguiz, Luis (2010) *“Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas”*: El caso del Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación”. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Alcaldía Municipal de Managua (2013). *“Caracterización del Distrito VI”*. Disponible en la página web:<<http://www.managua.org/>> [Acceso 6 de Marzo, 2013].
- Barrantes R. y Dorio, I (2003). Investigación: *“Un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo y cuantitativo”*, San José, Costa Rica: EUNED.
- Baño, Rodrigo (1997). *“Consideraciones acerca de la participación ciudadana”*. En Participación Ciudadana y Políticas Públicas, Santiago de Chile: FLACSO.
- Boeninger, Edgardo (1984). *“Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo”*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Bombarolo, Félix (2003). *“El Fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”*. Págs. 257-282.
- Bombarolo Félix (2003). *“Políticas Públicas, inclusión social y ciudadanía”*. Compilador Klaus Bodemer (editor) Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Bruner, José Joaquín (1997). *“Ciudadanía y Participación: notas para la discusión”*. En Revista Avances para la Actualidad. No 28. Santiago.
- Cabrero, E. (1999). *“Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudio de caso. México D.F.: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.*
- Campero, Guillermo (2013). *“Apuntes de clases”*. Curso de Análisis Político y Gobernabilidad. Magister en Gestión y Políticas Públicas. DII Universidad de Chile.
- Canto, Manuel (2005). *“Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de concertación Local”*. Disponible en :<[http://www.evalua.df.gob.mx/files/.../manuel\\_canto\\_chac.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/.../manuel_canto_chac.pdf)> [Acceso 16 de Octubre, 2014].
- Canto, Manuel (2008). *“Gobernanza y Participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”*. Política y Cultura, núm. 30, 2008, pags 9-37. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México. Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>>[Acceso 16 de octubre, 2014].
- Canto, Manuel y Castro Oscar (2002). *“Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio”*. Primera edición 2002. Movimiento Ciudadano por la Democracia, México D.F. 06140.
- CLAD (2009) *“Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública”*
- CEPAL (2001). *“Una Década de Luces y Sombras”*: América Latina y el Caribe en los Años Noventa, Bogotá, Alfa omega S.A.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *“Repensando lo público a través de la sociedad”*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, Nuria (2004). *“Balance de la Participación Ciudadana en las Políticas Sociales”*, propuesta de un marco analítico. En Zicardi, Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local (Págs 57-76). México. D.F.: IIS-UNAN, COMECSO, INDESOL.
- Mlynarz Danae, De la Fuente Gloria, Estévez Francisco, Rammsy Claudio, (2011). *“Informe: Acceso a la información Pública y Participación Ciudadana”*. Fundación Pro acceso, 2009.
- Delamaza, Gonzalo (2009). *“Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile”*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

- Delamaza, Gonzalo (2010), *“Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por territorio Chile: Participación Ciudadana, Contribuciones a la Gobernanza Democrática”*. Proyecto FONDECYT No. 1085180. Innovación y Ciudadanía Corporación.
- Delamaza Gonzalo, Flores Daniel: editores (2009). *“Gestión Municipal Participativa Construyendo Democracia Cotidiana”*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Duhart, Jean-Jacques y Monckeberg, Nicolás (2004) *“Participación ciudadana y Política: dos miradas”* en Foco N° 3, Expansiva, 11 páginas.
- Escobar, Alejandro (2004). *“Participación Ciudadana y Políticas Públicas”*. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”. Revista Austral de Ciencias Sociales 8, pags: 97-108.
- Flisfisch, Ángel (1982). *“Problemas conceptuales del análisis de la participación”*. En Participación Social. Quinto: CONDADES, ILPES, CEPAL.
- Godoy, Roberto (2000). *“Participación Ciudadana en el ámbito local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile”*. Estudio de Caso # 50, Santiago de Chile: Magíster en Gestión y Políticas Públicas Disponible en: <<http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>> [Acceso 3 de diciembre, 2013].
- Gobierno de Nicaragua (2003). *“Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua”* (475-2003). Disponible en: <[http://www.oas.org/juridico/espanish/mesicic2\\_nic\\_anexo24.pdf](http://www.oas.org/juridico/espanish/mesicic2_nic_anexo24.pdf)> [Acceso el 24 de Noviembre, 2013].
- González, Patricia (2014). *“Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública ¿impulso a la participación o ilusión normativa?” Una Mirada desde los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda*. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. DII, Universidad de Chile.
- Hernández Guevara, Nohema (2007). *“Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas públicas educativas: el caso colombiano”*. -1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Lahera, Eugenio (2002). *“Introducción a las Políticas Públicas”*. Primera edición Chile 2002.
- Marshall, T.H. (1998). *“Ciudadanía y Clase Social”*, Madrid: Alianza, páginas 15-82 (Original de 1964).
- Micco, Sergio (1997). *“Comentarios al texto: “Ciudadanía y Participación: notas para la discusión” de José Brunner”*. En revista Avances de Actualidad. No 28. Santiago.
- Molina, Natacha (1997). *“Participación ciudadana, género y participación de la mujer”*. En Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Santiago de Chile: FLACSO.
- Morales, Ninette (2005). *“Estrategia municipal para la participación comunitaria en el mejoramiento del hábitat, Managua, Nicaragua”*. Documento de Proyecto de la CEPAL, impreso en Naciones Unidas de Santiago de Chile.
- Montecinos, Egon (2007). *“Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la Gobernanza de proximidad una alternativa?”*. Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XVI, núm. 002. Centro de Investigación y Docencia Económica. DF México.
- Ochoa, Gloria, 2008. *“El sector público y la participación ciudadana”*. Disponible en: <<http://www.germina.cl>> [Acceso 31 de agosto, 2014].
- Ochoa, Gloria, Maillard Carolina y Ximena Solar (2011). *“Primer informe de avance Incidencia ciudadana en políticas públicas a través del uso de la web 2.0”*. Chile.
- Prado, Silvio (2008). *“Entre los CDM y los CPC, Modelos de Participación Ciudadana y Presupuestos Municipales”*. Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP).

- Prado, Silvio, (2007). “*Se va a poner a prueba de qué está hecha nuestra sociedad civil*”. Revista Envío Número 298. Artículo 3453.
- Bandeira, P. (2013), “*La Participación Ciudadana en América Latina*”. Revista Con Distintos Acentos, Investigación y Reflexión sobre América Latina, 27 de noviembre. Disponible en <<http://www.condistintosacentos.com/la-participacion-ciudadana-en-america-latina/>> [Acceso el 05 de junio, 2013].
- Maradiaga, F. (2013). “*La ALBA y el ocaso de la participación ciudadana: el caso de Nicaragua*”. Revista Perspectiva, 04 de mayo. Disponible en <<http://www.revistaperspectiva.com/analisis/la-alba-y-el-ocaso-de-la-participacion-ciudadana-el-caso-de-nicaragua>>[Acceso 20 de Nov, 2013].
- Revista Nacional y Regional, Nicaragua: “*El Pueblo Presidente*”. (Un pueblo organizado, protagonista de su propia historia). Managua, 26 de noviembre 2012. Disponible en:<<http://www.tortillaconsal.com/tortilla/es/node/12183>> [Acceso 26 de noviembre, 2013].
- Radio la Primerísima (2007). “*Ortega firma otro decreto para confirmar la creación de los CPC y reorganiza el Conpes*”, 29 de noviembre. Disponible en: <<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/22276>> [Acceso 30 de noviembre del 2013].
- Rosso (2001). “*Gestión Estratégica en el Gobierno Municipal de la Ciudad de la Paz*”. Estudio de Caso # 54, Santiago de Chile: Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Disponible en:<<http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>> [Acceso 3 de diciembre, 2013].
- Stuart Almendarez, Roberto, (2009). “*Consejos del Poder ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua*”. Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP). EDISA, Managua, Nicaragua, 2009.
- Serra Vázquez, Luis (2010). “*Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.
- Subirats, Joan (2001). “*Los nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*” en Joan Font (ed.) Ciudadanos y Decisiones Públicas, Barcelona: Ariel, páginas 33-42.
- Taylor, Charles (1993). “*La Política del reconocimiento*” en Gutmann, Amy (editor) *El multiculturalismo y "La política del reconocimiento"*, México: Fondo de Cultura económica, páginas 43-107 (Original de 1992).
- Vargas, Marco (2009). “*Democracia deliberativa y gobernanza en el gobierno local: Análisis y evaluación de mecanismos institucionales de participación ciudadana en tres ciudades medias de Mexico*”. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <[uaslp.academia.edu/marcoivanvargas/Papers](http://uaslp.academia.edu/marcoivanvargas/Papers)>[Acceso 10 de octubre, 2014].



## VIII. ANEXOS

### Anexo No. 1: Guion de entrevista semi-estructurada

#### **Preguntas iniciales y generales (para todos los entrevistados)**

1. ¿Cómo concibe usted “la participación Ciudadana”, en las políticas públicas?
2. ¿Cómo definiría usted el propósito de los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida en el ámbito municipal?
3. Desde su perspectiva ¿cuáles son las mayores dificultades, que impiden la organización comunitaria para el desarrollo de iniciativas locales?
4. ¿Considera que los Gabinetes de la Familia promueven la participación ciudadana para el desarrollo comunitario? Explique.

#### **Preguntas específicas para cada entrevistado:**

##### **Delegado municipal Distrito VI**

1. ¿Qué funciones comprende el rol de los Delegado, en el diseño e implementación de políticas municipales?
2. ¿Considera que los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida, le ayudan a mejorar la gestión pública? ¿Cómo?
3. ¿Qué ventajas tiene para la municipalidad la relación con los gabinetes de la familia? ¿Qué limitaciones hay?
4. ¿Considera usted, que los GFCV son efectivos para que la población defina y promueva su propia agenda?
5. ¿Los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida, ayudan a que el gobierno lleve progreso a sus comunidades?
6. Desde su posición de Delegado distrital de la Alcaldía, podría mencionar ¿cuáles son los resultados de que participe la comunidad en la producción y prestación de servicios municipales? Evidencias
7. De los proyectos y programas que impulsa la municipalidad, ¿En cuáles cree usted que es más efectiva la participación comunitaria y por qué?
8. ¿De qué manera contribuyen los GFCV al diseño y materialización del Plan de Inversión Anual? ¿Considera que este plan cumple con las expectativas de la comunidad?
9. Además de los GFCV ¿Existen otros espacios de concertación en el municipio? ¿Cómo participan y para qué?
10. ¿Considera usted que el modelo del poder ciudadano que se ha implementado en esta última década es un mecanismo efectivo de participación ciudadana para darles solución a los principales problemas de la comunidad? ¿Cómo se integra y participa la comunidad?
11. Para usted ¿cuáles son los elementos que considera novedoso de este modelo en relación a otras formas de participación ciudadana en las comunidades? ¿Por qué?
12. En las relaciones de trabajo y articulación comunitaria ¿cuáles son los logros más relevantes a destacar en su periodo de gestión municipal? Evidencias.
13. ¿Qué considera usted se debe mejorar para el futuro en el trabajo con los GFCV?

## **Jefes de departamento Distrito VI**

1. ¿Cuál considera usted, que es el rol del jefe de departamento en la formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo municipal?
2. ¿Cree usted que el modelo del poder ciudadano que se implementa actualmente contribuye a la materialización del plan anual de trabajo distrital?
3. ¿Qué mecanismo de articulación y coordinación utiliza usted, para el trabajo comunitario? ¿Cómo valora la participación de la población en la ejecución de los planes de trabajo?
4. ¿Cómo se asegura la delegación distrital que la población participe? ¿Cómo se vincula esta participación con los problemas que la población define como propios y urgentes?
5. ¿Cómo incide la población en los programas y proyectos que la alcaldía desarrolla en sus barrios? ¿Cómo se integra? ¿Asume compromisos en la solución de problemas?

## **Delegado del poder ciudadano Distrito VI, designado por el FSLN**

1. ¿En su opinión, en términos sociales, cuáles son los riesgos para el país de no generar espacios de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas?
2. En este sentido ¿Qué papel juegan los GFCV como espacios de participación ciudadana desde la comunidad para todos los nicaragüenses?
3. ¿Qué aspectos usted potenciaría para mejorar el vínculo de trabajo entre las organizaciones comunitarias incluidas en los GFCV y la Alcaldía Municipal?
4. ¿Considera usted, que los GFCV son efectivos para que la población defina y promueva su propia agenda?
5. ¿Los gabinetes de la familia, la comunidad y la vida, ayudan a que el gobierno lleve progreso a sus comunidades? ¿Cómo?
6. ¿De qué manera contribuyen los GFCV a la materialización del Plan de Inversión Anual de la Alcaldía Distrito VI? ¿Considera que este plan cumple con las expectativas de la comunidad?
7. Además de los GFCV ¿Existen otros espacios de concertación en el Distrito? ¿Cómo participan y para qué?
8. ¿Considera usted que el modelo del poder ciudadano que se ha implementado en estos últimos tiempos es un espacio efectivo de participación ciudadana para darles solución a los principales problemas de la comunidad? ¿Cómo se integra y participa la comunidad?
9. Para usted cuáles son los elementos que considera novedoso de este modelo en relación a otras formas de participación ciudadana en las comunidades? ¿Por qué?
10. ¿Cuáles considera usted que son los mayores retos y desafíos para fortalecer este modelo de participación ciudadana en el futuro? ¿Considera que podrían ser sostenibles por si solos sin el acompañamiento de instituciones estatales o políticas?
11. ¿Qué fortalezas y debilidades se han presentado en la construcción de este modelo de participación? ¿Qué considera usted se debe mejorar para el futuro en el trabajo con los GFCV?

## **Secretaria del Consejo Alcaldía Municipal D-VI**

1. ¿Cuál es el rol que le compete a la Secretaría del Consejo Municipal en el diseño o implementación de las políticas públicas municipales?
2. ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que han encontrado al momento del diseño e implementación de políticas municipales?
3. ¿Cree que la legislación vigente es capaz de enfrentar las necesidades de participación ciudadana de una ciudadanía multicultural?

4. ¿Cuáles son los logros o avances que se ha generado a partir de la implementación del nuevo modelo del poder ciudadano en los programas y proyectos municipales?
5. ¿En una escala de prioridades, donde cree usted que el mundo político sitúa a la participación ciudadana para el diseño de políticas públicas que generen valor público?

### **Coordinadores del gabinete de familia del poder ciudadano de barrio**

1. ¿Cuál considera usted, que es el propósito del GFCV en la comunidad?
2. ¿Cómo definen los miembros de los GFCV los temas a tratar y como toman las decisiones más relevantes? ¿Elaboran algún plan de trabajo?
3. ¿De qué manera el GFCV de su comunidad plantea sus inquietudes o problemas ante las autoridades distritales de la alcaldía de Managua?
4. ¿Qué compromisos asume la comunidad ante las demandas que plantea a la municipalidad?
5. ¿Cómo se integra, participa y apoya la comunidad en los programas y proyectos que impulsa y ejecuta la delegación distrital de la Alcaldía de Managua en su barrio?
6. ¿Considera usted que los programas y proyectos que impulsa la alcaldía en su comunidad están acorde a las necesidades de la población?
7. ¿Considera usted que el GFCV, en representación de la comunidad contribuye al diseño de políticas públicas para el desarrollo comunitario? ¿De qué manera?
8. ¿Qué mecanismo de participación considera usted que son aprovechados por la comunidad para el planteamiento de sus problemas?
9. ¿Qué fortalezas y debilidades encuentra usted como coordinador del GFCV, en su relación con las autoridades de la delegación distrital de la Alcaldía de Managua?

### **Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil**

1. ¿De qué manera se involucra su organización en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas municipales? ¿En qué espacios participa?
2. ¿De qué manera incide su organización en el proceso de consulta, aprobación, ejecución y monitoreo de políticas públicas municipales?
3. ¿Considera usted, que el modelo del poder ciudadano que actualmente se implementa en Nicaragua, promueve la participación ciudadana sin distinciones de ningún tipo?
4. ¿Considera usted, que los GFCV, ayudan a los funcionarios públicos a mejorar la gestión pública? ¿De qué manera?
5. ¿Considera usted que el modelo de participación ciudadana que actualmente se implementa en nuestro país promueve una gestión pública basada en la eficiencia y el respeto a la pluralidad?
6. ¿Cuáles cree usted que son los retos y desafíos del sistema político frente a la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas municipales de cara a agregar mayor valor público a los programas y proyectos municipales? ¿Explique?

### **Pregunta de cierre, general (para todos):**

1. ¿Qué propondría usted a las autoridades municipales generadores de políticas públicas para mejorar o incluir en futuros planes y programas relacionados al tema?

Identificación del entrevistado:

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Institución: \_\_\_\_\_

## Cierre de la Entrevista

Agradezco mucho el tiempo brindado, así como la información suministrada y le motivamos a seguir conversando sobre algunos aspectos que usted considere relevante para aportar a este estudio, para ello le comparto mi e-mail [ecojr2003@yahoo.com](mailto:ecojr2003@yahoo.com)

## Anexo No. 2

**Tabla 11. Artículos Relacionados con Participación de la Constitución Política de Nicaragua.**

Art. 51 Sufragio activo y pasivo. Optar a cargos públicos, cargos de jurado.

Art. 52 Derecho de petición en general.

Art. 55 Derecho de constitución y afiliación de partidos políticos.

En cuanto a los derechos sociales y laborales

Art. 59 Derecho de participación popular en la salud.

Art. 65 Participación del pueblo en el deporte y la educación física.

Art. 68 Derecho de acceso a los medios de comunicación social.

Art. 81 Derecho de los trabajadores de participar en la gestión de las empresas por medio de sus organizaciones y de conformidad con la ley.

Educación y Cultura

Art. 117 La educación como proceso democrático, creativo y participativo.

Art. 118 Participación de la familia, la comunidad y el pueblo en la educación

Art. 125 Participación de los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos en la gestión universitaria.

Poder legislativo y ejecutivo

Art. 140 inc. 5 Iniciativa legislativa ciudadana.

Art. 150 inc. 13 Participación en el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES).

De la constitución Política (Título X. Capítulo I)

Art. 187 Participación en el recurso por Inconstitucionalidad mediante legitimación activa del ciudadano.