

**La Democracia y sus Desafíos  
en Nicaragua**

*Alejandro Serrano Caldera  
(Compilador)*

Fundación Friedrich Ebert  
Universidad Politécnica de Nicaragua  
Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños “Mauricio  
López ”

## Indice

PRESENTACIÓN .....	5
NICARAGUA: LA INCERTIDUMBRE Y EL FUTURO..... <i>Oscar-René Vargas</i>	9
LA DEMOCRACIA: CONCEPTO Y DESAFÍOS ACTUALES .....	45
<i>Alejandro Serrano Caldera</i>	
PARTIDOS POLITICOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA NICARAGUA DE HOY.....	83
<i>Silvio Terán/Freddy Quezada</i>	
CONSTITUCIÓN Y PROYECTO DE NACIÓN .....	127
<i>Julio Icaza Gallard</i>	
DEMOCRACIA Y GÉNERO .....	167
Algunas consideraciones en la Nicaragua de finales del siglo XX <i>Aura Violeta Aldana Saraccini</i>	
LA EXPERIENCIA NICARAGÜENSE EN LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DESDE LA EDUCACIÓN .....	211
<i>Juan Bautista Arrién/Miguel De Castilla Urbina</i>	

## Presentación

Esta obra: *La Democracia y sus Desafíos*, responde a la necesidad de plantearse sus alcances ante los retos del mundo contemporáneo, integrando en el esfuerzo una visión universal y la realidad concreta de la sociedad nicaragüense.

Para ello se seleccionó un grupo de autores vinculados al mundo académico, los que integrados al Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños “Mauricio López” (CIELAC) de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI), y en cooperación con la Fundación Friedrich Ebert, iniciaron un trabajo de equipo que duró un poco más de un año.

En el desarrollo de esta tarea se utilizó un método en el que se combinó el trabajo individual, cada autor es responsable de la preparación y redacción del tema asignado, con la participación colectiva, cada plan de trabajo y cada documento fue discutido en el grupo. De esta forma, el producto final, si es pertinente llamarle así, pasó por un proceso de debate entre los integrantes del equipo.

Seleccionado el tema, cada quien fue asumiéndolo desde la perspectiva que consideró conveniente, de acuerdo a sus propios intereses intelectuales. Es así que en el libro se estudia la Democracia, concebida como el núcleo central de la Obra, a través de diferentes ejes temáticos: Concepto y desafíos actuales, Constitución y Proyecto de Nación, Construcción democrática desde la educación, Partidos políticos y movimientos sociales, Democracia y género y Democracia y pobreza.

Sin pretender hacer una síntesis de los trabajos, creo pertinente resaltar algunos aspectos esenciales que constituyen una especie de hilo conductor de la Obra. La idea de un nuevo Contrato Social capaz de reconciliar la libertad económica y la libertad individual y que trasciende la visión idolátrica del Estado y del mercado. El fortalecimiento del Estado de derecho en sus expresiones de legalidad y legitimidad, y la construcción de una clase media organizada y participativa, se consideran aspectos fundamentales para la consolidación de la democracia en Nicaragua. Este es uno de los ejes principales del trabajo de Alejandro Serrano Caldera, “La Democracia: Concepto y desafíos actuales”.

La dimensión ética y plural del quehacer político y el énfasis en los conceptos de ciudadanía, tolerancia, pluralismo y búsqueda de consenso, lo mismo que la reafirmación de los conceptos Estado de Derecho, Estado Nación y Nación en el marco de un mundo globalizado, constituyen temas de obligado tratamiento al acercarnos a la democracia en el mundo actual y en Nicaragua, en particular, tal como lo señala Julio Icaza Gallard en su escrito: “Constitución y Proyecto de Nación”.

La educación como eje transversal que atraviesa todos los aspectos de la democracia, entendida como el proceso mediante el cual se va construyendo al ser humano cuando este es “una mera posibilidad”. El énfasis en la persona como constructora de la comunidad, la experiencia de la Cruzada Nacional de Alfabetización, analizada en perspectiva por sus autores, Juan Bautista Arríen y Miguel de Castilla, en el trabajo “La experiencia nicaragüense en la construcción democrática de la educación”, son temas constitutivos de una verdadera democracia participativa.

Igualmente, cabe destacar el papel de los “Partidos Políticos y los Movimientos Sociales en la Nicaragua de hoy” y la incidencia de ambos en la confirmación, o negación, según el caso, de una verdadera democracia. En ese sentido se señala lo que los autores, Freddy Quezada y Silvio Terán, llaman el bipartidismo pervertido, por el hecho del cierre de espacios que las reformas a la Constitución y a la Ley Electoral impusieron empujando, prácticamente, a la existencia de dos fuerzas políticas. Asimismo se hace ver lo que a juicio de los autores es la mutilación a la democracia por la supresión de la Suscripción Popular.

Frente a ese fenómeno, se resalta la importancia de los Movimientos Sociales, principalmente, en lo que concierne a género, medio ambiente y comunidades étnicas.

En materia de “Democracia y Género”, Aura Violeta Aldana, hace ver la necesaria relación complementaria de ambas, al extremo de que la democracia no es posible sin una auténtica equidad de género. “Dos preocupaciones reales de fines de siglo y de milenio, que enlazadas e interdependientes, son de carácter universal”.

Sin esta vinculación “la democracia nicaragüense seguirá adoleciendo de falta de equidad... y continuará conceptuándose (...) a través de procesos formales impuestos desde el exterior (...) y a partir de prejuicios culturales cuya imposición tradicional limita el real ejercicio democrático”.

En materia económica y social, en el ensayo de Oscar-René Vargas “Nicaragua: la incertidumbre y el futuro”, se señala la grieta que se ha abierto en los sectores populares. En efecto se dice que: “quienes tienen trabajo, intentan por todos los medios conservarlo y combaten contra los que no lo tienen y, probablemente, nunca lo tendrán ya. La solidaridad en ese campo se quebró ya”. Asimismo se señalan problemas fundamentales como el desempleo, la pobreza y la pobreza crítica, particularmente, en las zonas rurales. Las desigualdades sociales se han incrementado a consecuencia de las políticas gubernamentales tanto fiscales como económicas “acentuando todavía más la mortalidad diferencial por clase social”.

Resulta evidente para la existencia de la democracia un cambio estructural económico y social, la implementación de políticas sociales adecuadas. “La inestabilidad política de los últimos años está asociada a brutales ajustes económicos estructurales, que se llevan a cabo en el país.

Como podrá apreciarse de la lectura de la Obra, hay , no solo distintos ángulos desde los cuales se estudia el tema de la democracia, sino diferentes valoraciones y enfoques. En eso, como es lógico, cada autor conserva su particular punto de vista con la entera libertad que le corresponde.

No existe, por tanto, un marco ideológico previamente convenido, ni un bloque de conceptos comunes preestablecidos, aunque cabe señalar la realidad de una gran coincidencia, sobre el valor de la democracia en sus términos clásicos del pluralismo, respeto y promoción de los derechos fundamentales, y Estado de Derecho.

Igualmente, existe una gran coincidencia en la necesidad de una auténtica Democracia Participativa que garantice la presencia de la comunidad en el gran debate de las políticas públicas, el combate a la pobreza, y el reconocimiento de los grandes temas contemporáneos, género, medio ambiente, comunidades étnicas, entre otros, y de los nuevos sujetos como las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía participativa y la presencia en el escenario nacional de los movimientos sociales en sus diferentes expresiones.

En este sentido, tanto en el plano de la reflexión política, como en el de la organización de nuevas formas participativas ha habido en Nicaragua un movimiento de pensamiento y acción el que aunque no ha llegado a transformar las formas tradicionales de hacer política en el país, ha ido poco a poco ganando terreno tanto en el campo de los conceptos y de la terminología como en el de la presencia de la participación ciudadana.

En este sentido puede afirmarse, sin lugar a dudas, que hay un pensamiento y una acción, el que aún no conformado plenamente, ha venido ganando terreno progresivamente. Esta Obra, en buena parte recoge esa experiencia patente o latente en el ámbito teórico y práctico de la sociedad nicaragüense. Este esfuerzo no parte de la nada ni del vacío, sino que de alguna manera continúa esa corriente que trata de abrir un camino más a la de los dogmas ideológicos y las verdaderas políticas preestablecidas.

Pensamos que esta Obra, con las limitaciones que sin duda tiene puede contribuir a fortalecer ese debate abierto, libre y democrático. Del intercambio de las ideas irá surgiendo una realidad esclarecida por el debate y se irán fortaleciendo y completando las propuestas de una nueva sociedad, del Contrato Social y del

Proyecto de Estado Nación que debería ser el centro del debate político contemporáneo en Nicaragua.

Esperamos que el libro abra paso a un proceso de discusión mediante la realización de Seminarios y Foros en todo el país con el ánimo, no de presentar verdades prefabricadas, sino de ofrecer diferentes puntos de vista que contribuyan al examen de los temas tratados y a dar continuidad y amplitud a ese proceso de reflexión y participación que en alguna forma se ha venido realizando en Nicaragua.

*Alejandro Serrano Caldera*

## Nicaragua: la incertidumbre y el futuro

Oscar-René Vargas

### Introducción

El principio de todo gobierno democrático es el consenso <sup>1</sup>, la aceptación, la credibilidad y el reconocimiento de la población. Sin esos atributos, el poder se identifica con el uso de la fuerza, la violación sistemática de las garantías individuales y sociales plasmadas en la Constitución Política de Nicaragua; que son precisamente las marcas clásicas de los gobiernos autoritarios. Sin las reglas del consenso y la consulta, tampoco es posible la construcción de un gobierno democrático en Nicaragua.

La inestabilidad política de los últimos años está asociada a los brutales procesos de ajustes económicos estructurales, que se llevan a cabo en el país. Las condiciones exigidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) han ocasionado serias dificultades en la gobernabilidad haciendo correr grandes riesgos a la supervivencia y consolidación del régimen democrático y que ha hecho pensar a algunos políticos tradicionales que sólo el “autoritarismo presidencial” puede asegurar el éxito del ajuste.

El hambre, las enfermedades y las epidemias se apoderaron del país. La miseria y la consecuente desmoralización, han caído pesadamente sobre los trabajadores. Los sectores populares, por lo tanto, se han vuelto más pasivos políticamente, y menos dispuestos a levantarse de la noche a la mañana contra la política de empobrecimiento de los últimos años. A todo lo anterior, se une la falta de alternativa política y social resultante del gran debilitamiento de los sectores populares, cuyos sindicatos de obreros urbanos tradicionales (fabriles, construcción, estatal, etcétera) tienen escaso peso político a nivel nacional y cuya base campesina radicalizada está alejada de los principales centros políticos de decisión.

El tímido avance de la democracia en Nicaragua es un hecho sobre el cual no se puede polemizar: los partidos políticos compiten, ganan y pierden elecciones; los ciudadanos votan y sus votos deciden; los medios de comunicación ejercen la crítica sin restricciones y una diversidad de voces se expresan con libertad, etcétera. Sin embargo, la joven democracia nicaragüense gira sobre el eje de un entramado institucional débil, obsoleto y atrofiado. La herencia arrastra muchísimos pasivos: instituciones resquebrajadas por el peso ilimitado del poder

---

<sup>1</sup> El consenso es un acuerdo expreso o tácito entre los miembros de una comunidad o cuando menos una opinión ampliamente compartida sobre determinado asunto. El consenso es usualmente el resultado de la negociación, la conciliación y la eliminación final de los disensos dentro del grupo. Para mayor información: Gustavo Adolfo Vargas, “Consenso, competencia y conflictos en la democracia”, *El Nuevo Diario*, viernes 14 de abril del 2000, p.6-C.

presidencial; procedimientos y mecanismos constitucionales oxidados por la falta de uso; grandes espacios de discrecionalidad; ineficiencias burocráticas; corrupción e impunidad; inercias centralizadoras; y costumbres, prácticas y arreglos al margen de la ley. El balance arroja unos saldos francamente raquíticos, desde luego insuficientes para sostener una gobernabilidad democrática estable.

En la frágil democracia nicaragüense se ha abierto una grieta entre los sectores populares: quienes tienen trabajo intentan por todos los medios conservarlo y combaten contra los que ya no lo tienen y, probablemente, nunca lo tendrán ya. La solidaridad, en ese campo, se quebró ya. En vez de hacer que florezca la riqueza generalizada para distribuirla, el mercado globalizado ha creado un desorden desigual, la injusticia y la miseria. Pero la mano invisible del mercado globalizado no sólo destruye las sociedades, también masacra la naturaleza.

## 1. Situación Económica

El cambio político del noventa tuvo implicaciones profundas. La nueva administración estaba interesada en la estabilización económica, pero especialmente en impulsar cambios en la economía y el Estado, revertir acciones y transformaciones de la década revolucionaria e iniciar un rápido proceso de liberalización económica conforme las líneas generales y el modelo establecido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La administración Chamorro (1990-1997) otorgó prioridad al logro de equilibrios macroeconómicos, asignó al mercado un papel crucial en la activación de la economía y en la distribución de los recursos disponibles. La empresa privada fue señalada como el motor del crecimiento económico, limitando el papel del Estado en la esfera productiva y de servicios, reservándole el de facilitador de la iniciativa económica privada y promotor de la plena integración de Nicaragua en el mercado mundial. El cambio de administración en 1997 no ha implicado cambios substanciales en la política económica. En 1998, el Gobierno suscribió el segundo programa de Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés) para Nicaragua, que se encuentra en su tercer año de ejecución. La política monetaria, cambiaria y fiscal han sido los instrumentos utilizados para reducir la inflación y sanear las cifras macroeconómicas.

### 1.1 Producto interno bruto

El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), ha sido el resultado no de una expansión sostenida de las exportaciones, sino del oxígeno que ha suministrado la cooperación internacional y la comunidad nicaragüense residente en el exterior. Sin embargo, esos recursos no han sido utilizados debidamente para aumentar, en

los niveles que se requiere, la capacidad productiva nacional. Más bien ha fomentado niveles de consumo que no se corresponde con las actuales realidades productivas. A partir de 1994, después de diez años de caída continua, se reanudó el crecimiento positivo del PIB, manteniendo desde entonces un modesto comportamiento que se encuentra rezagado respecto al crecimiento de la población que aún mantiene una tasa anual cercana al 3%.

TABLA # 1. Tasa de crecimiento del producto interno bruto

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
3.2	4.5	4.7	5.1	4.1	7.0	3.5	6.5

(a): Proyección en base al ESAF.

Fuente: Gobierno de Nicaragua, *Sociedad, Gobierno y Ayuda Externa en Nicaragua: hacia un nuevo Milenio*, Documento Mimeografiado, 17 de marzo del 2000, cuadro #1.

## 1.2 Producto interno bruto por habitante

El PIB *per cápita*, como indicador de la distribución de la riqueza económica entre la población, ha bajado a la mitad a los registrados en la década de los setenta. El PIB por persona ha venido cayendo, en promedio, a un ritmo del 2% durante los últimos 23 años. Nicaragua se ha transformado en uno de los países más pobres de América Latina, con un PIB *per cápita* por debajo de los quinientos dólares anuales por persona.

TABLA # 2. Tasa de crecimiento del producto interno bruto por persona

1996	1997	1998	1999	2000	2001 (a)
1.6	2.0	1.0	3.9	0.6	3.5

(a): Proyección en base al ESAF.

Fuente: Gobierno de Nicaragua, *Sociedad, Gobierno y Ayuda Externa en Nicaragua: hacia un nuevo Milenio*, Mimeografiado, 17 de marzo del 2000, cuadro #1.

A mediados de los años setenta el PIB *per cápita* de Nicaragua logró ascender acerca de US\$1,100 dólares, lo que era cuatro veces superior a la deuda *per cápita* contraída por el país en ese momento. Como resultado de las convulsiones políticas internas de finales de los setenta, el PIB por habitante descendió a menos de US\$800 dólares para 1980. El PIB luego de caer, abruptamente, en 1979, experimentó caídas adicionales entre 1984 y 1989 y estancamiento entre 1990 y 1993. En 1990, el PIB *per cápita* de los nicaragüenses apenas cubría el 17% de la deuda por habitante (la deuda era seis veces mayor que el ingreso)<sup>2</sup>.

El PIB *per cápita* situado en 1989 era de 501 dólares, se continuó deteriorando alcanzando su punto más bajo en 1993, iniciando luego una leve recuperación para alcanzar 468.1 dólares en 1998, cifra por debajo del PIB *per cápita* de 1960

<sup>2</sup> Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", Mimeografiado, 21 de enero de 2000, p.5 y 6.

(760 dólares de 1980). El PIB *per cápita*, como indicador de la distribución de la riqueza económica entre la población, ha bajado en los últimos nueve años, teniendo una variación acumulada entre 1990/1998 de -8.5%. Las proyecciones del Gobierno –según datos del Banco Central de Nicaragua-, basadas en que desde 1994 el PIB muestra un incremento continuo, estimaban que para el año 2000 se alcanzaría un PIB *per cápita* de 491 dólares anuales (continúa por debajo de los US\$500 por habitante).

### 1.3 Desempleo

El mantenimiento de las altas tasas de desempleo en el período 1990-1999 se acompaña con descenso muy marcado de empleo en el sector agrícola, creando un flujo migratorio hacia las ciudades y hacia el extranjero, que ven su desempleo aumentado considerablemente. Durante este período la economía nicaragüense ha producido menos empleo, mientras que había más personas buscando trabajo.

Las principales causas del desempleo son: el descenso de la demanda interna, la mayor tasa de interés de los créditos, los mayores costos de producción y la menor intervención del Estado en la creación de empleo (y muy en particular en el sector servicios sociales), no han permitido absorber la enorme demanda de trabajo originada por la destrucción de empleo en la agricultura y por el aumento de búsqueda de trabajo por parte de la mujer y los jóvenes. Hay un alto desempleo encubierto a base de puestos de trabajo pobres.

Los datos oficiales del Banco Central de Nicaragua demuestran que la evidencia empírica existente no apoya las tesis neoliberales. Las distintas políticas aplicadas que han desregulado el mercado laboral y reducido la protección social de la fuerza laboral no han interrumpido el mantenimiento de los altos niveles de desempleo. Es decir, los datos indican que las políticas económicas aplicadas en Nicaragua han incrementado, en lugar de reducirlo, el número de personas que se encuentran en el desempleo, en el año de 1999, en comparación a las cifras del año de 1990.

Entre 1997 y 1999 hemos observado un descenso relativo de la tasa de desempleo debido a tres factores. El primer hecho ha sido el descenso de la tasa de crecimiento de la población en edad laboral debido al flujo migratorio, lo cual ha disminuido la demanda para puestos de trabajo. La otra causa que explica la disminución de la tasa de desempleo, es el descenso del porcentaje de la participación laboral; es decir, del porcentaje de la población en edad laboral que desea trabajar y que, por lo tanto, no aparecen en las cifras de desempleo. El elemento es que el Gobierno hace aparecer “artificialmente” empleadas a las personas que trabajan menos de cuatro horas a la semana y que constan en las cifras oficiales como empleadas.

TABLA # 3. Evolución del Desempleo 1990 - 1998

VARIABLES*	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Población Total	3,737.5	3,853.9	3,974.0	4,097.8	4,225.5	4,357.1	4,492.2	4,631.4	4,775.0
PEA General	1,189.9	1,237.5	1,287.0	1,338.5	1,392.1	1,447.8	1,507.2	1,567.5	1,630.2
Población Desemp.	527.1	645.9	647.3	682.6	746.2	770.2	770.2	785.3	730.3
% Tasa Desempleo	44.3	52.2	50.3	50.1	53.6	53.2	51.1	50.1	44.8

\*: PEA y Población Desempleada en miles de personas

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos. Julio 1999*, Volumen, V, Número 7, 1999, p.32. La Población.

Estos tres factores explican, pues, que la tasa de desempleo haya ido disminuyendo a pesar de que la tasa de creación de empleo se haya mantenido baja. En realidad, la tasa de la población buscando trabajo disminuyó (por el incremento de la migración en busca de trabajo y por aumento de las personas desempleadas que han abandonado el intento por encontrar trabajo) más rápidamente que la tasa de creación de empleo.

La recuperación económica no ha venido acompañada de una recuperación de los empleos industriales formales, sino por el contrario, éstos disminuyeron. El número de personas de la fuerza laboral que se encuentra subutilizada no ha bajado. Estos elementos permiten concluir que la pobreza en Nicaragua no ha disminuido y su tendencia es a mantenerse en relación a las cifras de 1995. Por ejemplo, datos de la Organización Internacional del Trabajo, estimaban para 1991, que el 57.2% de la fuerza laboral ocupada nicaragüense se encontraban en el sector informal; para 1996 las estimaciones eran del 58.9%<sup>3</sup>.

La Dirección de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo indica que la tasa de desempleo abierto y subempleo en Nicaragua fue, en 1999, del 50.9% de la Población Económicamente Activa (PEA), siendo el desempleo abierto de un 13% y el subempleo de 37.9%. De acuerdo a la información proporcionada por el Banco Central de Nicaragua, la PEA anda actualmente muy cerca de 1.7 millones de personas<sup>4</sup>.

Los altos niveles de subutilización de la fuerza de trabajo han venido acompañada por una disminución del poder adquisitivo de los salarios. Si comparamos el salario real promedio nacional de 1991 con el de abril de 1998, se puede apreciar una mejoría relativa, ya que han subido en un 21.96%<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Del Cid, Miguel y Tacsan, Rodolfo. *Precios y salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (un estudio preliminar)*, OIT, Documento N°62, San José, Costa Rica, 1998.

<sup>4</sup> Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Julio 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.32.

<sup>5</sup> Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.22.

TABLA # 4. Evolución de la tasa de desempleo

Año	1997	1998	1999
Tasa de Desempleo Abierto	12.4	12.1	13.0
Tasa de Subempleo	39.5	40.0	37.9
Tasa Total de Subutilización de la Fuerza de Trabajo	51.9	52.1	50.9

Fuente: Dirección de Empleo y Salario del Ministerio del Trabajo publicado en el diario *La Tribuna*, Año VII, Edición 2337, martes 18 de enero de 2000, p.1B.

#### 1.4 Distribución del ingreso

En los últimos diez años, el poder adquisitivo y el nivel de vida de decenas de miles de trabajadores han sufrido el peor deterioro de su historia. En ese lapso, de los 53 productos de la canasta básicas, hoy sólo tienen acceso a diez. Productos como leche, carne, pescado y diversas frutas y legumbres desaparecieron, prácticamente, de la alimentación cotidiana de la familia nicaragüense. Más del 70% de los asalariados formales no tienen acceso a estos productos. Con la actual política económica, el patrón de consumo de los sectores populares no tiene perspectivas de recuperación inmediata. Desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, la desigualdad en la distribución del ingreso no ha hecho otra cosa que agudizarse, incluso en los períodos de relativa recuperación económica. En ninguna parte de América Latina, con la excepción de Haití, los pobres son tan pobres y los ricos tan ricos como aquí.

De acuerdo a las cifras del Banco Central de Nicaragua, el aumento del consumo privado acumulado entre 1991 y 1998 fue solamente de 21.7%, lo cual significa una subida promedio anual de 2.71%. Lo que representa un incremento negativo tomando en cuenta el crecimiento poblacional de 3% anual. La producción de la actividad primaria es el 28.5% del PIB<sup>6</sup> y el índice de producción *per cápita* es del 64%. Esto significa que la producción total no cubre el 100% de los alimentos necesarios que una persona tiene que consumir al día.

Al analizar el consumo privado *per cápita*, sin entrar en la distribución del mismo, observamos que entre 1991 y 1998, ha tenido un crecimiento acumulado de un 1.75%, lo que demuestra el enorme deterioro del nivel de vida de la población nicaragüense. Hay que tomar en cuenta que, la distribución de ese consumo *per cápita* no es igual entre todos los sectores sociales. Por ejemplo, el PNUD indica que “el 20% de la población más rica tiene un PIB *per cápita* 13 veces superior al 20% de la población más pobre”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.17.

<sup>7</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nicaragua. Síntesis del Informe de Desarrollo Humano 1998 (versión Preliminar)*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, septiembre de 1998, p.10.

TABLA # 5. Consumo privado *per cápita*

Año	1991	1993	1995	1997	1998
Población	3,992.2	4,264.8	4,357.1	4,628.1	4,775.0
Consumo Privado	13,408.4	12,439.3	13,817.6	14,043.5	16,318.7
Consumo Privado <i>per cápita</i>	3,358.6	2,916.7	3,171.2	3,034.4	3,417.5

Fuentes: A) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.27. B) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1994*, p.47. C) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.17 y 18. Población en miles de personas; consumo privado en millones de córdobas 1980; consumo privado *per cápita* en córdobas 1980.

Con relación a la distribución del ingreso, observamos que de acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio del Trabajo, publicado en 1994<sup>8</sup>, el 73.75% de los ocupados percibían el 34.64% de los ingresos. En cambio el sector más alto de los ocupados (9.08% de los ocupados) recibía el 40.99% de los ingresos totales. El sector medio, que representa el 17.17% ocupados, percibía el 24.37 de los ingresos totales. Esta situación no ha cambiado; en el mejor de los casos ha permanecido igual.

¿Es posible construir cimientos firmes de gobernabilidad y de democracia de largo plazo sobre desigualdades económicas y sociales tan profundas que traban la formación de tejidos políticos flexibles y el desarrollo económico? La respuesta nos la da la historia, que podemos sintetizar en dos puntos: Primero, el proceso de desarrollo debiera ser de reducción de las diferencias de productividad entre sectores y de bienestar entre grupos sociales. Donde el desarrollo no asume estos rasgos, simplemente la gobernabilidad y la democracia no son sostenibles en el tiempo. Segundo, en los últimos treinta años, no se han dado, a escala mundial, casos de crecimientos económicos elevados sobre la base de una distribución del ingreso tan polarizada como en Nicaragua.

## 1.5 Poder de compra

La inflación entre 1992 y 1998, fue lo suficientemente alta para producir una caída en el poder adquisitivo de los salarios. Es decir, los asalariados experimentaron una reducción en los ingresos reales y en la capacidad de consumo, a la vez que vivieron una mayor inseguridad laboral. Por eso, la pobreza tiene una expresión productiva, asociada a una limitada capacidad de generar ingresos. Un producto directo del desempleo y el deterioro de los salarios, ha sido la ampliación de la pobreza en Nicaragua. Para 1999, el Gobierno y la empresa privada impulsan una nueva reforma laboral que facilite las

<sup>8</sup> Ministerio del Trabajo/Dirección General de Empleo y Salario, *La situación del empleo urbano en Nicaragua. Resumen Global de ocho ciudades*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, junio de 1994, p.22.

negociaciones -esto es, que debilite aún más al sujeto que trabaja- y que reduzca significativamente los costos de las empresas, siempre con el argumento de que así mejorarán su competitividad.

La reducción del poder de compra del salario real promedio entre 1991 y mayo de 1999 fue del 43.75%. Lo que significa una caída promedio del poder compra del orden de 6.08% anual. Un producto directo del desempleo y del deterioro de los salarios, ha sido la ampliación de la pobreza. Por ejemplo, en 1991, con un salario mensual promedio se podía comprar 1.44 canastas básicas. En mayo de 1999, con el mismo salario promedio no se podía comprar ni una canasta básica. Aún cuando las áreas urbanas presentan cifras elevadas de pobreza y de extrema pobreza, son las áreas rurales las que están mayormente afectadas.

TABLA # 6. Evolución del poder de compra del salario real

Años	Costo canasta básica	Salario real promedio nacional	¿Cuántas canastas básicas compra salario promedio nacional?
1991	718.0	1,032.7	1.44
1997	1,402.8	1,195.9	0.85
1999 mayo	1,637.3	1,348.7	0.82

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos. Julio de 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.28 y 38.

De acuerdo con las cifras de FIDEG, el costo promedio de la canasta básica de 53 productos a diciembre de 1999 era de 2,089 córdobas, lo que representa un incremento de 9.59% con respecto al costo en diciembre de 1998, cuando era de 1,906 córdobas. Para el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) reporta que el costo de la canasta básica para diciembre de 1999 fue de 1,789 córdobas.

El Ministerio del Trabajo reconoce que el precio actual de la canasta básica sólo puede ser cubierto por más de dos salarios mínimos. Según la tabla vigente del salario mínimo, los obreros de la construcción ganan 1,200 córdobas; entonces la canasta básica puede ser cubierta con un poco de más de salario y medio. Los que están en peores condiciones son los trabajadores del sector agropecuario, con un salario de 450 córdobas y los empleados del Estado que ganan, 550 córdobas <sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Martha Danelia Corea, "Canasta Básica Inalcanzable", *La Prensa*, jueves 3 de febrero de 2000, p.C-1.

## 1.6 Comercio exterior

El déficit de la balanza comercial que se observó en los últimos años evidencia un serio fracaso del programa de ajuste estructural. En el ESAF de 1998, se estableció como objetivo, el lograr exportaciones de 923 y 1,039 millones para 1998 y 1999. Sin embargo, en esos años, las exportaciones FOB, escasamente, llegaron a 573 y 530 millones de dólares, respectivamente, frente a los 1,383 y 1,618 millones de dólares en importaciones, dando como resultado un déficit en la balanza comercial de 1,082 millones de dólares en 1999.

TABLA # 7. Comercio exterior de Nicaragua 1990-1998\*

VARIABLES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	330.6	272.4	223.1	266.9	359.7	526.4	669.0	703.6	573.2
Importaciones	567.4	668.7	770.9	669.9	783.8	897.0	1,049.7	1,371.4	1,383.6
Déficit Comercial	-236.8	-396.3	-547.8	-403.0	-424.1	-370.6	-380.7	-667.8	-810.4

\*: Cifras en millones de dólares.

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

La no reactivación de las exportaciones es un problema central para la estrategia de desarrollo de Nicaragua. En una economía altamente abierta dependiente del comercio internacional, el actual estancamiento exportador puede llevar a gravísimas repercusiones para el futuro. De hecho la elevada carga impositiva afecta el proceso de producción y comercialización, es conjuntamente con los elevados costos de producción, uno de los principales sesgos antiexportadores que aún predominan en la economía nicaragüense.

Actualmente, Nicaragua tiene un volumen de exportaciones que no alcanza los 550 millones de dólares, y con importaciones superiores a los 1,500 millones de dólares, implica un déficit comercial del orden de los 1,000 millones de dólares anuales, lo que en relación a un reducido PIB de 2,500 millones de dólares se traduce en una relación déficit comercial/PIB por encima del 40%, lo que es un gravísimo fracaso de la política macroeconómica. Podemos afirmar que, el desequilibrio de la balanza comercial continuará siendo, en los próximos años, uno de los principales problemas macroeconómico del país. Por ejemplo, para el año 2000 se prevé un déficit de la balanza comercial/PIB del 36.2% y este déficit sólo puede ser cubierto vía ahorro externo, remesas familiares y medidas impositivas tratando de frenar las importaciones de bienes suntuarios.

El déficit comercial ha avanzado desde 1990 y ha llegado a constituirse en desequilibrios comerciales crónicos. El déficit comercial no sólo se mantiene alto sino que crece año con año desde 1990, cuando representaba el 24% del PIB. En 1998 pasó a ser el 37.9% y según las proyecciones del Banco Central de Nicaragua (BCN) para 1999 la tendencia será la misma. El déficit comercial de US\$667.8 millones de dólares en 1997 se incrementó en 1998 y 1999, debido a

las pérdidas en las cosechas, las exportaciones disminuyeron y aumentaron las importaciones para satisfacer las necesidades de la reconstrucción.

Entre 1990-1999, el déficit comercial acumulado es de US\$5,319.5 millones de dólares. Según cifras del BCN, el déficit comercial pasa de un ya muy alto 36% del total de las importaciones en 1996, a 48% en 1997 y 58% en 1998. En 1999 llegó al 67%<sup>10</sup>. Todo lo cual nos indica que esta situación, de seguir así, es insostenible. El financiamiento externo concesional y las transferencias familiares sobre este problema, en el corto plazo no se puede depender por mucho tiempo de bienes adquiridos en el exterior sin tener las exportaciones necesarias para poder pagarlos. Además el desequilibrio externo amenaza permanentemente de aumentar la deuda externa.

## 2. Situación Social

La sociedad nicaragüense ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Se produjo un brusco descenso en la calidad de vida de las clases medias vinculadas al empleo público y privado; procesos de movilidad ascendentes en algunos sectores de los pequeños y medianos comerciantes; disminución de los trabajadores asalariados con la consiguiente pérdida de influencia de los sindicatos en el escenario de la política nacional; surgimiento de un nuevo tipo de funcionario con altos niveles de ingresos pero con una formación profesional media; élites empresariales que tratan de adaptarse con variado éxito a las nuevas reglas de la política económica delineadas por el FMI y el BM; difusión masiva de valores vinculados al consumo y acceso muy diferenciado a ellos.

La política neoliberal ha consolidado un marcado proceso de diferenciación social. Mientras un grupo social minoritario ha conseguido cierto éxito en sus actividades económicas, otros tratan con suerte diversa de alcanzar el mínimo para la sobrevivencia de su grupo familiar, la gran mayoría de ellos son empujados a la marginación. En el campo y en las ciudades se incrementan las extensas zonas de pobreza extrema y pobreza. La pobreza prevalece más en el área rural, ya que nueve de cada diez habitantes es pobre.

Las políticas gubernamentales tanto fiscales como económicas que se están siguiendo hoy en Nicaragua incrementan las desigualdades sociales acentuando todavía más la mortalidad diferencial por clase social. Existe suficiente evidencia acumulada, en los últimos años, para poder decir que el aumento de las desigualdades sociales en la década noventa ha incrementado las diferencias existentes entre las tasas de mortalidad de las distintas clases sociales. Por ejemplo, un estudio de UNICEF indica que entre 1993 y 1998 la muerte materna

---

<sup>10</sup> Oscar Zamora S., "El optimismo gubernamental vs. la incierta situación económica", *Confidencial*, Año 4, Edición N°171, semana del 5 al 11 de diciembre de 1999, p.9.

en Nicaragua ha aumentado en un 59% y que el 60% de las muertes ocurren fuera de los servicios hospitalarios. Esto refleja que son los sectores humildes, que no tienen acceso a los servicios de salud, los que tienen un mayor porcentaje de muertes.

Otra medida preocupante es la política de privatización en la financiación de los servicios de salud que se ha introducido en el Ministerio de Salud. La implementación de los servicios de pago y copago incrementarán, también, las diferencias existentes entre las tasas de mortalidad de las distintas clases sociales. Al mismo tiempo, se revertirá, de forma definitiva, el proceso de utilización generalizada de los servicios de salud que ayudaba a reducir las desigualdades sociales. De ahí que se puede predecir que la privatización de los servicios de salud aumentará, en el corto plazo, las desigualdades sociales existentes.

## 2.1 Población y fecundidad

El Censo Nacional de 1995, nos revela que Nicaragua continúa experimentando cambios demográficos y epidemiológicos propios de las sociedades en transición. Se presenta un proceso de envejecimiento relativo de la población, descenso de las tasas de fecundidad y rápida urbanización de la población. La urbanización está modificando el perfil demográfico, lo que repercute tanto en la salud como en los servicios sociales en general. Este fenómeno se ha incrementado entre 1980 y 1999 como resultado del crecimiento natural como de la migración rural-urbana por la guerra, la pobreza rural, en procura de trabajo y mejores condiciones de vida.

Nicaragua tiene y tendrá hasta principios del siglo XXI una estructura poblacional por edad muy joven, el 50% de la población tiene entre 0 y 17 años, crece a una tasa de 2.7% y duplica cada 26 años. En su mayoría este grupo poblacional tiene un bajo nivel de educación, poco acceso a los servicios de salud y altos niveles de desempleo. El Censo Nacional de 1995 revela una población de 2,273,614 habitantes mayor de 15 años, que representaba el 54.9% del total. De este grupo 1,094,460 personas corresponden al sexo masculino o sea el 49.4%.

TABLA # 8. Evolución de la población total 1990 - 1999

Años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población	3,737.5	3,853.9	3,974	4,097.8	4,225.5	4,357.1	4,492.2	4,631.4	4,775	4,923

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Julio 1999*, Volumen V, Número 7, 1999, p.32.

La población de Nicaragua no se encuentra distribuida de una manera homogénea. La mayor concentración poblacional se da en la región del Pacífico, que ocupa el 15.26% del territorio nacional y en donde habita el 58.19% de la población total (2,408,754 habitantes), y el 76.39% de la población urbana. En la región Central, que

tiene una extensión del 33.88% del territorio nacional, habita el 30.46% de la población (1,260,952 personas); la mayoría de ella rural. La región del Atlántico que ocupa el 50.85% del territorio nacional, sólo alberga el 11.35% de la población (469,780 habitantes).

La tasa de natalidad es de 38.7 por mil en el quinquenio de 1990/1995. El descenso de la tasa de natalidad se asocia a tres factores: el aumento de la educación femenina, la reducción de la mortalidad infantil y el acceso a métodos de planificación familiar. En el quinquenio 1980/1985 la tasa de fecundidad era de 6.0 hijos por mujer, y en el quinquenio 1990/1995 descendió aún más, llegando a 5.01 hijos por mujer.

Nicaragua es un país que posee una tasa de fecundidad estimada por ENDESA-1998 en 3.9 hijos por mujer <sup>11</sup>. La población ha pasado de 3.6 millones de habitantes en 1989 a 5.0 millones en 1999, es decir un incremento de más de un millón de nicaragüenses en una década, lo que plantea una demanda creciente de servicios públicos. La población es mayoritariamente joven, femenina y urbana. Se encuentra concentrada en el área del Pacífico.

El crecimiento acelerado de la población ejerce una gran presión en la capacidad de otorgar servicios sociales de calidad a los ciudadanos y limita las posibilidades de reducir la pobreza. En el año 2000, la población de Nicaragua es muy joven. El 50% es menor de 17 años, crece a una tasa de 2.9% y se duplica cada 24 años. En su mayoría este grupo poblacional joven tiene un bajo nivel educativo, poco acceso a los servicios de salud y altos niveles de desempleo. Dos de cada cuatro entre 14 y 23 años está desempleado.

Actualmente el 66% de los nacimientos se producen en condiciones de riesgo, ya sea porque la madre es demasiado joven, es mayor de 35 años, es de elevada paridad o los intervalos entre nacimientos son demasiados cortos. La tasa de fecundidad de las adolescentes en Nicaragua es la mayor de Centro América y una de las más altas del mundo. Uno de cada cuatro nacimientos corresponden a mujeres entre 15 y 19 años y la mitad de las adolescentes a los 19 años ya han estado algunas vez embarazadas <sup>12</sup>.

La secuencia de nacimientos demasiados tempranos, numerosos, seguidos y tardíos, y la mala salud, desnutrición crónica y bajo rendimiento escolar resultantes, conducen al desempleo o a la baja productividad, desembocando en la marginación económica y social. La política nacional de población debería centrar su acción en el campo de la salud reproductiva para reducir la incidencia de embarazos de alto riesgo y en adolescentes a fin de disminuir la mortalidad materna, mortalidad infantil, la fecundidad adolescente, promover la maternidad y

---

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 1998". *Informe Resumido*, abril 1999, p.6.

<sup>12</sup> Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.27.

paternidad responsables, mejorar los indicadores de salud e incrementar los niveles de educación de la población en general.

## 2.2 Gasto social

El gasto social de un país es un indicador de importancia. Nicaragua al igual que algunos países de Centro América se ha caracterizado por tener una magnitud del gasto social bajo en comparación a otras regiones de América Latina. Dentro del contexto del programa de ajuste estructural los sectores sociales de Educación y Salud se han visto seriamente afectados, ya que si bien han tenido incrementos presupuestarios, los mismos no han sido suficientes para atender la demanda de servicios y mejorar la calidad de la oferta, derivándose de ello la profundización de los problemas educativos y de salud que encara la población.

Ciertamente el PIB total ha crecido en los últimos años, lo que indica que la población está produciendo más riqueza. Sin embargo, esta población no está recibiendo, proporcionalmente, al menos en términos presupuestarios, los beneficios de la riqueza que genera. El gasto social experimentó una reducción importante. En términos *per cápita*, el gasto social se redujo de US\$109 en 1982 a US\$64 dólares en 1994 <sup>13</sup>. El gasto social por persona se había reducido, en 1997, a US\$50 dólares, lo que en el contexto latinoamericano es considerado bajo. Se estima que la cooperación internacional aporta alrededor de US\$40 dólares *per cápita* adicionales al gasto social del país <sup>14</sup>. En términos comparativos, Costa Rica y Panamá están por encima de los US\$200 dólares anuales por persona <sup>15</sup>.

La política económica ha hecho énfasis en la reducción del déficit fiscal básicamente a través de la reducción del gasto público. El Estado ha contraído su participación en la provisión de servicios básicos a la población, dejando bajo la responsabilidad y capacidad de las familias la satisfacción de esas necesidades, generando más desigualdades. La proporción del gasto social nominal con relación al gasto del Gobierno Central, creció entre 1990 y 1994, pasando del 32.46% al 42.5%, desde entonces descendió de manera ininterrumpida hasta llegar al 33.68% en 1997, sin embargo, el gasto real del sector ha sido menor <sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.6.

<sup>14</sup> Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", *Mimeografiado*, Managua, Nicaragua, 1998, p.4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>16</sup> Ruta Social/Ministerio de Acción Social, "Nicaragua, el gasto social y su eficiencia", Litográfica Comayagüela, Honduras, febrero 1997, 68 páginas.

En el año 2000 el gasto social aprobado en el presupuesto general correspondió al 46.04% <sup>17</sup>, sin embargo, en el mes de marzo del 2000 el presupuesto se amplió para enfrentar los gastos de las elecciones municipales, lo que implica una disminución real del porcentaje de la inversión social con respecto al gasto total.

TABLA # 9. Evolución del gasto social 1990-2000

Años	1990	1994	1997	1999	2000
Porcentaje	32.5	42.5	33.7	43.8	46.0

Fuente: En base a los datos proporcionados por los Presupuestos Generales de la República de Nicaragua.

Entre 1993 y 1997, el gasto social *per cápita* se ha desplazado -en términos nominales- desde 281 córdobas en 1993 a 346 córdobas en 1997. No obstante, en términos reales y tomando en cuenta la inflación acumulada en el mismo período (55% en total), la inversión social por persona se reduce solamente a 190 córdobas. Es decir, el gasto social *per cápita* se ha reducido en un 32.38% entre 1993 y 1997.

El gasto social *per cápita* (en dólares de 1996) fue de 57 dólares en 1990, bajando hasta 50 dólares en 1996 <sup>18</sup>. En el presupuesto de 1999, el área social recibió el 43.8% de los fondos, el Ministerio de Salud (MINSa) fue el principal beneficiario con distribución gubernamental al recibir C\$1,760 millones de córdobas de un total de C\$4,123 millones de córdobas para el área social <sup>19</sup>. En el presupuesto del 2000, se determina que el sector social recibirá 4,803.8 millones de córdobas; sin embargo, el MINSa recibirá 1,756.7 millones de córdobas y el Ministerio de Educación 1,443.0 millones de córdobas. Es decir, entre ambas instituciones reciben 3,199.7 millones de córdobas, o sea el equivalente al 66.13% del gasto social total del año 2000 <sup>20</sup>.

De los fondos nacionales ejecutados en el Gobierno Central en los sectores sociales, la mayoría se gasta en sueldos y salarios, mientras que de los fondos externos, por el contrario, tienen una mayor participación los gastos de capital; lo cual indica una dependencia de la cooperación internacional para el combate de la pobreza. Es decir, la inversión social no ha tenido el respaldo necesario del Estado ni se le ha asignado recursos en correspondencia con las necesidades presentes y futuras del país. Por ejemplo, en el presupuesto del año 2000 los sueldos y salarios del MINSa alcanza los 676.0 millones de córdobas, equivalente al 38.48%. Mientras que los gastos del capital ascienden a 519.9

<sup>17</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección General de Presupuesto, "Presupuesto General de la República 2000", Managua, Nicaragua, marzo 2000, p.275.

<sup>18</sup> Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense", UNICEF, Managua, Nicaragua, 1999, p.140.

<sup>19</sup> Oliver Bodán, *El "pastel presupuestario" de 1999*, El Observador Económico N°85, FIDEG, Managua, Nicaragua, marzo 1999, p.5-11.

<sup>20</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección General de Presupuesto, *ob. cit.*, p.273.

millones de córdobas (29.59%), de los cuales el 76.53% (397.9 millones de córdobas) proviene de la cooperación internacional <sup>21</sup>. En el caso del Ministerio de Educación, el 71.65% de los gastos de capital corresponden a la cooperación internacional (438.0 sobre un total de 611.3 millones de córdobas) <sup>22</sup>.

### 2.3 Agua y saneamiento

El acceso a agua potable, es uno de los indicadores más representativos de la salud pública. Por eso, para reducir la carga de morbilidad, en particular de los niños y los pobres, es necesario incrementar el abastecimiento de agua potable libre de microorganismos nocivos, metales pesados y contaminantes. El acceso a fuentes inocuas de agua potable muestra grandes disparidades de un departamento a otro y de una clase social a otra, lo mismo que la cantidad de agua disponible es motivo de preocupación.

Aunque la población rural en Nicaragua ha disminuido, la cobertura de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales es mucho menor que en las urbanas, lo que ocasiona una marcada iniquidad en el acceso de los residentes del sector rural al agua. No obstante los progresos experimentados en las últimas décadas, en las zonas rurales se observan diferencias de cobertura, la población rural y pobre urbana tiene poco acceso a agua desinfectada. En relación a los pobres, sólo el 45% tiene acceso a agua potable empeorándose este indicador en las áreas rurales donde sólo el 31% tiene acceso al agua potable <sup>23</sup>.

Entre 1980 y agosto de 1992, la cobertura de la población servida con agua potable experimentó un crecimiento. El porcentaje de la población servida varió de un 39% en 1980 a un 56% en 1992 <sup>24</sup>. En 1996 la cobertura alcanzó el 63.9% de la población <sup>25</sup>. En 1997, la cobertura se contrajo al pasar al 59.2% de la población <sup>26</sup>, comparado con más de un 80% en Panamá y Costa Rica. En 1998, 106 mil personas fueron integradas al servicio de agua potable <sup>27</sup>, mientras que el crecimiento vegetativo de la población fue de 160 mil personas, lo que significa una contracción en el porcentaje de la cobertura total. Pero lo más grave es que, de acuerdo al Banco Mundial, “no existe una estrategia para el mejoramiento” <sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.181 y 187.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.130.

<sup>23</sup> Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.21.

<sup>24</sup> Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, “INAA ... Tres años de transformación, logros, alcances y perspectivas (1990-1992)”, Mimeografiado, 1992, 16 páginas.

<sup>25</sup> Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1996*, p.172.

<sup>26</sup> Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.146.

<sup>27</sup> Arnoldo Alemán, “Segundo Informe de Gobierno 1998”, Managua, Nicaragua, diciembre 1998, p.100.

<sup>28</sup> Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

En 1992, la cobertura de los sistemas de alcantarillado sanitario era del orden del 25.2% de la población<sup>29</sup>. En 1997, la cobertura de los alcantarillados sanitarios descendió al 19.8% de la población<sup>30</sup>. En 1998, en el sistema de “alcantarillado sanitario se integraron al servicio 17,815 personas”<sup>31</sup>, las cuales se localizan en las ciudades y localidades urbanas. Esto significa que la cobertura total disminuyó, sin tomar en cuenta los efectos del Mitch, ya que el crecimiento de la población fue de 160 mil personas. Es decir, que sólo se cubrió el 11.13% del crecimiento vegetativo de la población de 1998. El déficit en la disposición sanitaria de aguas residuales y excreta es todavía muy acusado, sólo el 10% de las aguas residuales que se colectan reciben algún tipo de tratamiento previo a su disposición final.

Según cifras oficiales, solamente el 59% de la población poseía suministro de agua potable en 1998, apenas el 1% más que en 1990. La cobertura de alcantarillado sanitario alcanzaba apenas al 19.08% de la población en 1990 y se mantiene en un 19.9% en 1998. A finales de 1998, casi dos millones de nicaragüenses carecía de agua potable y tres millones ochocientos mil carecían de alcantarillado<sup>32</sup>. Todavía el 33% de los pobres no tienen letrinas o inodoro, el 56% no tienen electricidad, y el 94% usa leña para cocinar. Estas carencias son más profundas en el área rural<sup>33</sup>.

En 1999, en un estudio realizado en 120 comunidades de 50 municipios ubicados en los departamentos de Nueva Segovia, Madriz, Matagalpa, Estelí y León, se midieron distintos indicadores para comunidades en las que había intervención del Proyecto PROSERBI-UNICEF (Programa de Servicios Básicos Integrales) y como referencia se tomaron comunidades sin este programa especial<sup>34</sup>. Para los municipios integrados al programa se encontró una cobertura rural de agua potable del 59% y un 53% de letrinas, para el resto de municipios la cobertura fue del 45% en agua potable y 41% en letrinas. En las comunidades de Matagalpa la situación encontrada fue la peor con una cobertura de agua potable para los municipios sin intervención del 26% y la misma cifra de cobertura de letrinas.

En una encuesta realizada por el Ministerio de Agricultura (1998) en 1,468 unidades de producción (fincas) en el todo el país, el 91% de los hogares declararon no tener sistema de desagüe, un 23% dijeron no tener sistema de servicios higiénicos (71% dijeron tener letrinas), un 36% declaró abastecerse de

---

<sup>29</sup> INAA, “Estado de Cobertura de Agua y Saneamiento por sector de Población”, *Mimeografiado*, 1992.

<sup>30</sup> Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1997*, p.159.

<sup>31</sup> Arnoldo Alemán, “Segundo Informe de Gobierno 1998”, p.100.

<sup>32</sup> Oscar-René Vargas, “Nicaragua: después del Mitch...¿qué?”, CEREN, Managua, Nicaragua, 1999, p.86.

<sup>33</sup> Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.8.

<sup>34</sup> Presidencia de la República/ Secretaría de Acción Social, “PROSERBI 99. Seguimiento a línea de base de 1997”, CIET International, Managua, Nicaragua, 1999.

algún sistema público de agua. Finalmente, sólo un 36% dijeron tener sistemas de alumbrado eléctrico, mientras que un 63% se alumbraban con candiles o gas<sup>35</sup>.

## 2.4 Salud

El pensamiento actual en el campo de la salud pública se ha desplazado más allá del simple reconocimiento de la causas biológicas y conductuales de la enfermedad para incluir un examen de las relaciones entre el contexto sanitario y el social, es decir, la forma en que obran la pobreza, el género, las desigualdades sociales, entre otras cosas, como factores determinantes de la salud. Este cambio refleja un análisis más amplio y complejo de la relación existente entre el desarrollo humano y la salud. En la Nicaragua de 1950, 20 de cada 100 niños morían antes de cumplir el primer año. En el año 2000, esa cifra ha bajado a 4.5. Las medidas de salud pública adoptadas han resultado en la erradicación de la viruela y la poliomielitis, y las vacunaciones han sido fundamentales en la reducción del número de muertes por enfermedades infantiles.

A pesar de estos avances, persisten problemas de salud de enorme magnitud. Los niveles absolutos de mortalidad infantil y materna siguen siendo altos. La tasa de mortalidad infantil es alrededor de cinco veces mayor que la de los países desarrollados. Más de la mitad de las muertes infantiles evitables son consecuencia de enfermedades diarreicas y respiratorias, exacerbadas por la malnutrición. En Nicaragua, la tasa de mortalidad materna es casi diez veces más elevada que la de los países capitalistas más avanzados.

Según la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, las infecciones respiratorias agudas (IRA) son la primera causa de morbilidad y la segunda de mortalidad entre los niños menores de 5 años. Los hallazgos de la Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV) de 1998, muestran que el 28% de los niños menores de 5 años en las áreas rurales reportaron haber tenido tos y respiración agitada durante las dos semanas que precedieron a la encuesta<sup>36</sup>. También, la incidencia de la diarrea es un problema que continúa afectando a los hogares nicaragüenses.

Parte de este problema está asociado al uso de leña para cocinar, lo que tiene consecuencias negativas tanto para la salud como para el medio ambiente. El uso de leña como combustible es problemático para todos los hogares, puesto que su uso, especialmente en espacios sin ventilación, contribuye al aumento en la incidencia de las enfermedades respiratorias. El 98% de los hogares pobres usan leña para cocinar, mientras que en los hogares urbanos pobres el uso desciende al 87%<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", p.18.

<sup>36</sup> Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, Anexo I, p.10.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Anexo I, p.11.

Aunque las condiciones de salud han mejorado desde 1950, incluso en los sectores pobres de la población, el ritmo de ese avance ha sido muy desigual. Los indicadores promedio encubren diferencias notables entre las regiones del país e importantes disparidades entre diferentes sectores sociales que son indicativas de inequidad social. La distancia y razones económicas limitan el acceso de los pobres a los servicios de salud, particularmente en las áreas rurales. Para los pobres rurales, la distancia promedio de un centro o puesto de salud es de 5 kilómetros y de 6 kilómetros para los extremadamente pobres. En las áreas urbanas la distancia de acceso es significativamente menor: 1.1 kilómetros<sup>38</sup>.

El 63% de la población accede a consultas médicas públicas y el 37% a consultas privadas. Cuatro de cinco pobres que se sienten enfermos van a consultas públicas y solo uno de diez va a consulta privada. Entre los pobres y los pobres extremos, la mayor restricción en el acceso a los servicios de salud es, además de la distancia, el alto costo de los servicios. La demanda de salud es muy sensible al costo de la atención. El gasto promedio en salud como porcentaje del gasto total de los hogares se incrementó del 3.2% al 5.2%<sup>39</sup>.

La inversión social en salud constituye, en sí misma, un indicador estratégico para la programación y evaluación de la compensación social. Cuando se utiliza la inversión social en salud *per cápita* como indicador referencial, éste alcanza mayor representatividad como instrumento de medición y análisis aplicado. Aunque la salud es prioridad para el Gobierno, en términos reales y relativos, ha ocurrido un descenso en la inversión en salud, debido a la disminución del monto real del Presupuesto Nacional y al incremento de la población del país.

Del lado de los servicios de salud la situación no es mejor. Contrario a lo sucedido con el gasto público en salud<sup>40</sup> durante la década de los ochenta, en ésta década la tendencia es decreciente, pasando de 132.1 millones de dólares promedio del quinquenio 1985-1989 a 79.3 millones de dólares para 1990-1999, lo que equivale a una disminución del 40%. La reducción del gasto estatal en salud supone una disminución en la cobertura y prestación de servicios, esto deja a la población pobre sujeta a un mayor deterioro de su situación, con poco o ningún acceso a servicios de salud.

Las estadísticas oficiales registran tasas de crecimiento en el presupuesto, pero en una proporción menor al incremento de la población. Por ejemplo, en 1998, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, el sistema de salud de Nicaragua ocupaba el sitio número 14, entre 20 países latinoamericanos, por tener menos médicos por cada 10 mil habitantes y menos camas por cada mil habitantes.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, Anexo I, p.11.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Anexo I, p.12.

<sup>40</sup> Incluye, presupuesto del MINSA y gasto de salud de las fuerzas armadas y del Ministerio de Gobernación, y el aporte estatal al régimen de salud y maternidad de la seguridad social.

TABLA # 10. Presupuesto de salud

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	588.10	576.40	633.00	657.00	714.80	881.90
Inversión <i>per cápita</i>	143.43	128.08	140.66	142.82	148.91	179.97
% Salud/ PIB	4.30	4.10	4.20	4.20	4.30	5.00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Banco Central de Nicaragua. El presupuesto en millones de córdobas de 1995 y la inversión en córdobas por persona por año.

Por otro lado, en 1990, el gasto en salud alcanzó la cifra de 143.43 córdobas de 1995 por habitante por año. En 1994, descendió a 128.08 córdobas de 1995 por persona por año. En 1996, el gasto *per cápita* se incrementa a 140.66 córdobas de 1995. En el presupuesto de 1997, el gasto de salud *per cápita* se incrementa a 142.82 córdobas de 1995. En 1998, volvió a subir ligeramente hasta llegar a los 148.91 córdobas de 1995 por persona por año.

La contracción de la inversión en salud se tradujo en una disminución de los gastos de operación y mayores dificultades para el mantenimiento de la infraestructura y los equipos, y limitó el margen para la inversión, lo que produjo los siguientes efectos: a) el gasto medio estatal por persona disminuyó; b) el gasto privado aumentó; c) el financiamiento de las organizaciones no gubernamentales para actividades en salud creció; d) se incrementó la dependencia del sector salud en relación a la cooperación internacional.

Se ha determinado fehacientemente que la mayoría de las causas de morbo-mortalidad en Nicaragua surgen de la pobreza del medio y la falta de saneamiento, características que definen la situación de los pobres. Las principales enfermedades (infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas, malaria, etcétera) están vinculadas a la pobreza. Las principales causas de morbo-mortalidad infantil tales como la falta de protección contra enfermedades evitables, el corto período entre los nacimientos y la desnutrición, están vinculados mayormente a la pobreza.

De acuerdo a los indicadores oficiales del Ministerio de Salud (MINSa) todavía prevalecen las siguientes condiciones de salud: 1) Las principales causas de muerte infantil son por problemas relacionados a la atención del parto y por afecciones infectocontagiosas, las cuales podrían prevenirse oportunamente en el nivel primario de atención si se fortaleciera la capacidad resolutoria de los recursos comunitarios. 2) Deficiencia en la cobertura de atención médica, especialmente en las áreas rurales y que se refleja en los índices de mortalidad. 3) Una de las amenazas más serias para las mujeres en Nicaragua es la elevada tasa de mortalidad materna. Los datos oficiales indican que la muerte materna directamente relacionada al embarazo, parto y puerperio alcanza alrededor del 80% del total de muertes maternas hospitalarias, las que son previsibles mediante un adecuado control.

En la década de los ochenta, la universalización del derecho a los servicios de salud permitió el acceso al sistema único de una parte significativa de la población que no tenía acceso a los servicios de la red. En la década de los noventa, la reducción del financiamiento para el sector salud, así como la ineficiencia de la gestión de los servicios provocó un deterioro real en la calidad de la atención y, sobre todo, una imagen extremadamente negativa sobre el sistema de salud.

TABLA #11. Consultas Totales

Años	1989	1990	1996	1997	1998
Población	3,749.4	3,870.8	4,492.8	4,628.1	4,775.1
Consultas	9,481.2	8,824.8	8,564.5	8,873.6	6,912.0
Consultas <i>per cápita</i>	2.53	2.28	1.91	1.87	1.45

Fuentes: A) Ministerio de Salud, *Informe de Actividades 1990-1993*, 1994, p.57. B) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.18 y 149. La población y consultas médicas están expresadas en miles.

El número de consultas médicas ha disminuido en 1998 en relación a 1990. Esto significa que el número de consultas anuales por habitante ha descendido de 2.28 consultas en 1990 a 1.45 consultas en 1998<sup>41</sup>. Si se hubiese mantenido el número de consultas anuales por habitantes de 1989, el número de consultas médicas totales de 1998 debiese registrar un total de 12,081.5 miles de consultas. La caída de las consultas *per cápita* ha significado una reducción de 5.1 millones de consultas en 1998 en relación a las consultas de 1989. Es decir, el número de consultas totales ha sufrido una contracción del 42.79% al reducirse, paulatinamente, el número de consultas *per cápita*/anual desde 1989 a 1998.

Para el Banco Mundial, los indicadores de salud se encuentran entre los peores de la región centroamericana, particularmente en las áreas rurales. Se presenta una ineficiencia en el Programa de Servicios Públicos a la Salud, ya que existe una gran cantidad de intervenciones verticales y carentes de enfoque estratégico. Hay también un bajo financiamiento en términos absolutos y una deficiencia en la distribución del gasto al prevalecer lo curativo versus lo preventivo, lo terciario versus lo primario<sup>42</sup>.

El sistema ha aumentado la cantidad de médicos pero su distribución privilegia los hospitales y el área urbana. En 1989 había 6.08 médicos por diez mil habitantes, elevándose a 9.83 en 1997. Las auxiliares de enfermería sobre quienes

<sup>41</sup> Estos datos fueron obtenidos a partir de siguientes documentos: a) Ministerio de Salud, *Informe de Actividades 1990-1993*, 1994, p.57. b) Banco Central de Nicaragua, *Informe Anual 1998*, p.149.

<sup>42</sup> Banco Mundial, "Memorándum del Presidente de la Asociación para el Desarrollo Internacional y la Cooperación Financiera Internacional para los directores ejecutivos sobre una Estrategia de ayuda para el país por parte del grupo del Banco Mundial para la República de Nicaragua", *Reporte N° 17496, Mimeografiado*, Washington DC, Estados Unidos, 1998, Anexo B.

descansa la mayor parte de los servicios de salud en el área rural, se redujeron de 14.47 por diez mil habitantes en 1989 a 10.4 en 1997. La condición de pobreza de quienes tienen acceso al sistema de salud, les impide obtener los medicamentos necesarios. A mediados de la década, una encuesta sobre demanda de servicios de salud encontró que el 84.6% de las personas que no recibieron medicamento en la unidad de salud, no lo compró en las farmacias, por considerarlo muy costoso <sup>43</sup>.

## 2.5 Esperanza de vida y mortalidad general

La esperanza de vida al nacer, indicador que tiene una relación inversa con la mortalidad, ha aumentado a lo largo de las últimas cinco décadas y expresa que la mortalidad tiende a bajar. En el quinquenio de 1950/1955, la esperanza de vida de los hombres era de 40.9 años y la de las mujeres de 43.7 años. Para el quinquenio 1995/2000, los hombres vivirán 67 años, mientras que las mujeres tendrán 70.1 años. El aumento de más de 15 años se debió, sobre todo, a la reducción de la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas en la primera infancia. El efecto absoluto de las desigualdades sociales entre los grupos extremos de ingreso económico en Nicaragua sobre la esperanza de vida mediana es de 24.8 años, lo que significa que en el país los más pobres viven, en término medio, casi 25 años menos que los más ricos. En las zonas rurales la esperanza de vida es menor en casi 10 años en relación a las zonas urbanas, y entre las mujeres, ésta es superior a los hombres.

En esta década de los noventa, la posición de Nicaragua en el Índice de Desarrollo Humano ha ido descendiendo. En el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1999, el país aparece ubicado en la posición 121, la más baja de Centroamérica <sup>44</sup>. Aunque en los últimos dos decenios, como producto de la combinación de un conjunto de políticas y acciones focalizadas del estado, ha aumentado la esperanza de vida al nacer de los nicaragüenses, situándose en 67.9 años en 1997 <sup>45</sup>, sin embargo, una proporción alta de población, el 12.4% no logrará sobrevivir los cuarenta años <sup>46</sup>.

La tasa de mortalidad general ha venido descendiendo influida por el mejoramiento sensible de la condición de sobrevivencia de los niños. La mortalidad general pasa de 9.7 por mil en 1983 a 8 por mil en 1986. Por otro lado, la mortalidad general tiene un comportamiento diferencial según la zona de

---

<sup>43</sup> Jaime Espinoza, "Población y Políticas de Salud en Nicaragua", *El Observador Económico* N° 64, FIDEG, Managua, Nicaragua, mayo 1997, p. 35.

<sup>44</sup> PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Resumen", *Mundi-Prensa Libros*, New York, EU, 1999.

<sup>45</sup> La esperanza de vida pasó de un promedio de 57.59 años en el quinquenio 1975-1980 a 62.41 años entre 1985-1990.

<sup>46</sup> PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1999", Madrid, España, 1999.

residencia. Hay una diferencia de unos 10 años entre la esperanza de vida de la zona urbana y zona rural, a favor de la zona urbana.

La tasa de mortalidad infantil y de los niños entre 1 y 5 años ha disminuido de manera consistente, como efecto de la reducción de la mortalidad por enfermedades inmunoprevenibles y otras enfermedades infecciosas. Estimaciones del MINSA para 1989, publicadas en el Plan Maestro, señalan una tasa de mortalidad infantil de 71.9 por mil nacidos vivos.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud <sup>47</sup>, la tasa de mortalidad infantil para los diez años anteriores a la encuesta fue de 45.2 por mil nacidos vivos, correspondiendo 40 por mil al sector urbano y 51 por mil al sector rural <sup>48</sup>. Para el grupo de 1 a 5 años, la tasa de mortalidad estimada fue de 56 por mil nacidos vivos, 49 por mil en el área urbana y 65 por mil en el sector rural. Para el quinquenio inmediatamente anterior a la encuesta se estimó una tasa de mortalidad infantil de 40 por mil nacidos vivos y para los niños de 1 a 5 años de 50 por mil. En Centroamérica, sólo Guatemala tiene una tasa de mortalidad infantil más alta. Costa Rica reporta la menor tasa regional con 12 por mil nacidos vivos en 1997.

La mortalidad materna asciende a 139 muertes por cien mil nacidos vivos en 1997, la segunda tasa más alta de Centro América después de Honduras <sup>49</sup>. De acuerdo a un estudio de UNICEF la tasa de mortalidad materna, incluyendo las muertes por accidente o actos de violencia, ha aumentado desde 1993 hasta 1998 en un 59%.

TABLA # 12. Evolución de la Tasa de Mortalidad Materna 1993-1998

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
98	87	106	128	139	156	174

Fuente: Ministerio de Salud y UNICEF.

Según este análisis, las deficiencias institucionales por una escasa cobertura del control prenatal fueron responsables del 81.6% de las muertes maternas por causas obstétricas directas, mientras que un 6% se debió a infecciones hospitalarias o errores en el manejo clínico y terapéutico. El 70% de los partos fueron atendidos por parteras o familiares, sin los conocimientos necesarios para enfrentar los riesgos que se puedan presentar en el momento del alumbramiento <sup>50</sup>.

<sup>47</sup> INEC-MINSA-DHS, "Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, 1998", p.13.

<sup>48</sup> La tasa de mortalidad infantil entre 1995 y 2000 es de 35.5 por mil nacidos vivos como promedio de la región de América Latina y el Caribe.

<sup>49</sup> Gobierno de Nicaragua/ Secretaría Técnica de la Presidencia, *ob. cit.*, p.18.

<sup>50</sup> Gabriela Roa, "Mortalidad Materna sigue aumentando", *La Prensa*, jueves 10 de febrero de 2000, p.6.

El 68% de las mujeres que fallecieron provenía del área rural y sólo un 32% era del área urbana. Por otra parte, la mayoría de ellas era analfabeta, sin un trabajo remunerado, con una edad promedio de 25 años y sin un matrimonio legal.

Los departamentos con mayores índices de mortalidad materna son Río San Juan con 404; Jinotega con 382; la RAAS con 374 y Matagalpa con 260 muertes maternas. El departamento de Masaya presentó el índice más bajo con 71 muertes maternas, seguido de Managua con 72 y León con 78 muertes maternas.

El 60% de las muertes ocurrió fuera de los servicios hospitalarios. El 51% de las mujeres fallecidas no habían pasado ninguna consulta prenatal y el 13% sólo una consulta. Estos indicadores nos permiten decir que la tasa de mortalidad materna podría ser reducida significativamente si se aumentara la cobertura de los servicios de salud. El estudio revela que el 62% de las muertes era “claramente evitables”, y un 22% no lo era. Sólo a un 14% de las muertes no se le pudo determinar en el estudio el grado de evitabilidad.

En 1999, las muertes maternas alcanzaron un total de 174 en todo el país. El 57% de estas muertes son de mujeres cuyas edades oscilaban entre los 20 y 34 años. A este grupo le sigue el de mujeres adolescentes menores de 20 años con un 24%. El 73% eran mujeres de las zonas rurales del país, lo que pone en evidencia que la inaccesibilidad geográfica para los servicios de salud constituye un factor decisivo en el aumento de la mortalidad materna<sup>51</sup>.

## 2.6 Educación

La educación básica hasta cuarto grado de primaria para evitar el crecimiento del analfabetismo funcional ha sido la estrategia de los gobiernos liberales en la década de los noventa. Sin embargo, el alto índice de deserción en los primeros grados ha aumentado el número de niños (as) que entran a engrosar, cada año, las cifras del analfabetismo general en Nicaragua. Los principales problemas que continúan acaparando el foco de atención son analfabetismo, baja escolaridad, bajo nivel de calidad y eficiencia en la educación.

La educación se considera esencial al desarrollo integral y como una vía eficaz para mejorar las oportunidades para los pobres y su condición de vida. Durante la década de los noventa, la inversión pública en educación también se ha visto reducida bajando su participación en el gasto del Gobierno y también su participación respecto al PIB de 4.4% en 1990 a 3% en 1998.

---

<sup>51</sup> Sergio Aguirre, “Se incrementa número de mortalidad materna”, *El Nuevo Diario*, viernes 21 de enero de 2000, p.C-12.

TABLA # 13. Presupuesto en Educación

Año	1990	1994	1996	1997	1998	1999
Presupuesto	597.20	577.70	624.00	434.60	493.50	550.20
Inversión <i>per cápita</i>	145.65	128.37	138.66	94.47	105.00	112.28
% Educación/ PIB	4.40	4.10	4.20	2.80	3.00	3.10

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco Central de Nicaragua. Cifras en millones de córdobas de 1995.

El analfabetismo ha venido en ascenso. En 1970, Nicaragua tenía una tasa de analfabetismo del 46.9%, más alta que el promedio centroamericano que se situaba en 36.2%<sup>52</sup>. En 1981, después de la campaña de alfabetización la tasa llegó a 12.6%. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida<sup>53</sup> el analfabetismo en Nicaragua ha crecido en los últimos años. En 1990 se calculaba en el 25.1%<sup>54</sup>. En 1993, alcanzó el 28.83% de la población<sup>55</sup>. En 1995, el analfabetismo llegó al 29.07%<sup>56</sup>. Para 1998 se estima que se encuentre por encima del 30% tomando en cuenta el porcentaje de deserción en los primeros cuatro años de primaria<sup>57</sup>. El Banco Mundial calcula que la tasa de analfabetismo es de 34% a nivel nacional y el 46% en las áreas rurales<sup>58</sup>.

Es decir, 1.7 millones de nicaragüenses entrarán al siglo XXI sin poder leer un libro o escribir su nombre, ellos viven una pobreza más desesperada y peor salud que quienes saben leer y escribir. Peor aún, la tendencia actual es negativa, esto quiere decir que el analfabetismo crecerá en los próximos años. El Gobierno debe preocuparse por el analfabetismo, no sólo por el hecho en sí, sino porque contribuye a consolidar y agrandar la pobreza.

Sin educación, la gente no puede trabajar productivamente, ocuparse de su salud, mantener y protegerse tanto a sí mismo como a su familia, o tener una vida enriquecida por la cultura. El analfabetismo va de la mano con la pobreza, siete de cada diez analfabetas viven en extrema pobreza y siete de cada diez viven en la zona rural. De acuerdo a un informe de UNICEF, las tres quintas partes de las analfabetas se concentran en edades que van de los 10 a los 14 años y de los 25 a los 29 años<sup>59</sup>.

<sup>52</sup> Oscar-René Vargas, "Nicaragua: entre el laberinto y la esperanza", Ediciones Nicarao, Managua, Nicaragua, 1993, p.200.

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Encuesta de Medición del Nivel de Vida. 1993", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1993.

<sup>54</sup> Ministerio de Educación/UNICEF, "Nicaragua: Análisis y Perspectivas en la Calidad y Gestión de la Educación", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, enero 1991, p.4.

<sup>55</sup> Miguel de Castilla Urbina, "La Educación en el país de los pobres", *Foro Universidad Siglo XXI*, UNAN Managua, PREAL, Managua, Nicaragua, 1997, p.34.

<sup>56</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, "Resumen Censal. VII Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1995", Managua, Nicaragua, diciembre 1996, p.118.

<sup>57</sup> Naciones Unidas calcula que en 1995 la tasa de analfabetismo era de 34.3 por ciento. PNUD, "Nicaragua. Síntesis del Informe de Desarrollo Humano 1998 (versión Preliminar)", p.8.

<sup>58</sup> Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

<sup>59</sup> UNICEF, "Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense", p.77.

En 1998, el 60% de las aulas requieren rehabilitación o reconstrucción, el 20% de los maestros no tenían entrenamiento formal, más del 30% de los estudiantes no tenían acceso a libros de texto, más del 40% de los estudiantes no asisten a la escuela por razones económicas, y cerca del 60% de los que se salen de la escuela lo hacen por razones de pobreza o para encontrar trabajo. Como resultado de estas circunstancias, el sistema educativo nicaragüense resulta altamente ineficiente<sup>60</sup>. Solamente, el 26.2% de los estudiantes que entra a primer grado terminan la primaria.

La cobertura de educación preescolar ha crecido hasta alcanzar una tasa neta de escolarización del 23.3% en 1998, mientras que Costa Rica presenta una tasa del 79.2%. Por su parte, la tasa neta de escolaridad de educación primaria se ha mantenido estancada, en 1990 fue de 73.5%, 73.2% en 1996, 73.6% en 1997 y 73% en 1998. Unos doscientos mil niños en edad apropiada estaban fuera de este nivel educativo. La tasa neta de escolaridad de educación secundaria se encontraba en 32% en 1998.

A pesar de que la tasa neta de matrículas en educación primaria se estima en un 75%, a nivel nacional esta cifra disfraza las concentraciones departamentales de bajas matrículas. Más de un tercio de las escuelas primarias son incompletas, es decir cubren sólo los tres o cuatro primeros grados de instrucción. Existen alrededor de 200 mil niños/as entre los 7 y los 12 años que no tienen acceso a ninguna educación primaria, predominantemente aquellos/as que viven en áreas de extrema pobreza, de aislamiento geográfico o provenientes de hogares que viven en la miseria total. La pobreza contribuye a la baja escolaridad de la población, más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por problemas económicos. La combinación de estos factores hace que el 52% de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años en extrema pobreza en las zonas rurales y el 27% de los no pobres rurales en ese mismo rango de edad estén fuera de la escuela<sup>61</sup>.

En 1998, la tasa de escolaridad general era de 53.11%. Es decir, de cada cien jóvenes y niños en edad escolar no estudian 47. Del total de jóvenes entre los 14 y 24 años en edad escolar (990.3 miles), 621.5 miles no estudian. Por otro lado, Nicaragua tiene la tasa de terminación más baja en educación primaria de la región centroamericana.

Según datos del Ministerio de Educación, la cobertura nacional en los preescolares alcanza la cifra de 153,541 niños y niñas entre 4 y 6 años (17.06%). La cifra incluye a los preescolares atendidos en las modalidades no formal y formal, incluyendo a los preescolares privados, subvencionados y estatales. De cualquier perspectiva, la cobertura total en relación a la población total de 900 mil menores de 6 años, resulta

---

<sup>60</sup> Varios Autores, "Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El caso de Nicaragua", p.3 y 4.

<sup>61</sup> "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", p.18.

a todas luces insuficiente. Para el Banco Mundial los problemas centrales de la Educación en Nicaragua son: “la calidad y eficiencia de la enseñanza es baja. La pobre calidad de la enseñanza y los bajos índices de terminación de estudios están relacionados a: bajo financiamiento, ineficiente administración de los recursos, pobre administración y carencia de responsabilidad, e incentivos inapropiados para los profesores y las escuelas”<sup>62</sup>.

TABLA # 14. Matrícula Inicial de 1998

Nivel Educativo	Población escolar con Matrícula	Población escolar sin Matrícula	Población total en edad escolar
Preescolar	140.4	467.7	608.1
Primaria	772.5	42.1	814.6
Secundaria	305.5	379.3	684,8
Superior	63.3	242.2	305.5
Totales	1,281.7	1,131.3	2,413,0

Fuente: Banco Central de Nicaragua, *Indicadores Económicos Junio de 1998*, Volumen IV, Número 6, Managua, Nicaragua, 1998, p.71. Cifras en miles de alumnos.

De acuerdo a los últimos datos oficiales del Ministerio de Educación, el número de niños y niñas en edad escolar de primaria que no se atiende en sistema educativo asciende a 185,215. Por otro lado, son 389,822 adolescentes en edad escolar de secundaria que no asisten a los centros educativos; y el 73% de los niños y niñas de pre-escolar se queda fuera. Según sus estimaciones, para incorporar a la población de primaria no atendida se necesitan 2,245 aulas, las cuales se utilizarían en dos turnos, albergando en cada una de ellas 40 alumnos por turno para universalizar la educación primaria. Para atender a la nueva población escolar se necesitarían 4,500 profesores adicionales. Sin embargo, las actuales escuelas normales graduaron, solamente, 835 maestros, en 1998<sup>63</sup>.

En 1998, la tasa bruta de escolaridad del nivel primario es 94.83%<sup>64</sup>. La tasa neta de escolaridad en la educación primaria era aproximadamente de 73%<sup>65</sup>. La diferencia entre la tasa bruta y la neta es una medida de la ineficiencia del sector y muestra la alta tasa de repetición en el sistema. La tasa bruta de escolaridad del nivel secundario fue 42%, mientras que la tasa neta de escolaridad fue de 32%. En 1997, el gasto promedio por estudiante fue de US\$41.37 dólares. En 1998, el gasto promedio por estudiante alcanzó US\$42.53 dólares. El Ministerio de Educación estima que esta cantidad será de US\$46.05 dólares por estudiante por año en el curso escolar del 2000<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

<sup>63</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *ob. cit.*, p.3 y 4.

<sup>64</sup> Banco Central de Nicaragua, “*Indicadores Económicos Junio de 1998*”, p.71.

<sup>65</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, “*El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch*”, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1999, p.1.

<sup>66</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *ob. cit.*, p.2. Estas cifras sólo incluyen atención a los centros públicos (con financiamiento total basado en el presupuesto) y privados subvencionados.

A nivel de la inversión por estudiante por año observamos, salvo en el nivel primario, una caída en relación a la inversión de 1998. Sin embargo, cuando analizan el número de estudiantes, sólo primaria va a retroceder en relación a la tasa neta de escolaridad. Esto nos puede estar indicando que el proceso de cobro establecido se va acelerar en todos los niveles mencionados, menos en el nivel primario.

TABLA # 15. Inversión por estudiante por año, 1998-2000

Año	1998	1999	2000
Preescolar	10.88	9.61	10.13
Primaria	38.49	45.46	51.77
Secundaria	35.65	29.86	30.43
Otros Programas	30.72	25.17	19.59
Global	42.43	43.08	46.05

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *“El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch”*, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, 1999, p.3, Cuadro N° 1. Todas las cifras están en dólares.

La deserción, la repitencia y la extraedad son los más graves problemas de la educación primaria que mediante distintas intervenciones institucionales han venido mejorando. En 1996 el porcentaje de alumnos egresados del cuarto grado de primaria era del 35.5%. La tasa de egresados de educación primaria fue de 19.4% en 1990 y se elevó al 28% en 1996<sup>67</sup>.

En 1995, el Ministerio de Educación (MED) estimaba que la tasa de repetición en las escuelas primarias era de 34.1%. Las estimaciones hechas por la UNESCO, haciendo seguimiento a cohortes de estudiantes, colocan las tasas de repetición a nivel nacional en primaria en un 26% y las tasas de repetición en primer grado en un 46%. De acuerdo al Banco Mundial, el índice de deserción escolar es de 18% y el índice de repetición es del 25% en primaria<sup>68</sup>.

De acuerdo al Banco Mundial, el índice de deserción escolar es de 18% y el índice de repetición es del 25% en primaria. A pesar que la tasa neta de matrículas en educación primaria se estima en un 73%, a nivel nacional esta cifra disfraza las concentraciones departamentales de bajas matrículas. Más de un tercio de las escuelas primarias son incompletas, es decir cubren sólo los tres o cuatro primeros grados de instrucción. Existen alrededor de 200 mil niños/as entre los 7 y los 12 años que no tienen acceso a ninguna educación primaria, predominantemente aquellos/as que viven en áreas de extrema pobreza, de aislamiento geográfico o provenientes de hogares que viven en la miseria total.

El Ministerio de Educación está previendo un incremento de la matrícula muy pequeño, en el nivel primario, para los próximos dos años. Entre 1998-2000, el

<sup>67</sup> UNICEF, *“Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense”*, p.72-73.

<sup>68</sup> Banco Mundial, *ob. cit.*, Anexo B.

incremento previsto es de 4.04%, menor que el crecimiento vegetativo de la población. Lo que significa, que a pesar de que es el nivel de primaria en donde se centra la estrategia educativa del gobierno liberal, conoceremos una disminución en la tasa neta de escolarización y un incremento del número de niños y niñas que engrosaran el ejército de analfabetas del país.

TABLA #16. Número de Estudiantes 1998 - 2000

	1998	1999	Incremento % 1998-1999	2000	Incremento % 1998-2000
Preescolar	119,813	130,596	8.99	141,689	18.25
Primaria	719,894	734,292	2.00	748,978	4.04
Secundaria	220,048	235,451	6.79	253,934	15.40
Otros Programas	64,686	96,891	49.78	145,337	124.68
Total	1,124,441	1,197,230	6.47	1,289,938	14.72

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, "El sistema educativo nicaragüense. Antes y después del Mitch", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, enero de 1999, p.3, Cuadro N°3.

Por el cuadro anterior, podemos inferir que el principal énfasis, contradictoriamente al discurso público oficial, de la política educativa estará orientado a favorecer los "otros programados" (educación especial y educación de adultos), la educación preescolar y la educación secundaria. Sin embargo, estos datos entran en contradicción a las proyecciones que hacen en relación a la inversión por estudiante por año que piensan hacer en cada uno de los subsistemas mencionados.

El coeficiente global de escolaridad ha tenido una variación positiva aunque muy pequeña. Según datos del Banco Central de Nicaragua pasó del 46.43% en 1990 al 50.35% en 1998. En ese año solamente la mitad de la población en edad escolar se encontraba matriculada en alguno de los niveles del sistema educativo. Aproximadamente, un millón trescientos mil niños, adolescentes y jóvenes estaban fuera de las aulas. Como puede verse, la cobertura del sistema educativo ha estado prácticamente estancada en esta década, aumentándose cada año la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes que no tienen, ni han tenido acceso a ningún nivel educativo.

## 2.7 Seguridad alimentaria y nutricional

La malnutrición existe de alguna forma en todas las regiones del país. Las cifras pueden variar según la medida utilizada, pero nadie duda de la gravedad de un problema cuyas víctimas se cuentan por miles. Más del 50% de la población padece de malnutrición crónica, consume demasiado poco para cubrir incluso las necesidades energéticas mínimas diarias. Aunque las estadísticas son sombrías, se han hecho algunos progresos. Se sigue aumentando la expectativa de vida debido

sobre todo al descenso de las muertes prematuras causadas por enfermedades infecciosas. La gente vive más, pero no necesariamente mejor.

La malnutrición es sobre todo consecuencia de la pobreza. Con unos ingresos más elevados, se puede pagar lo necesario para mantener una dieta más equilibrada, así como mejores servicios médicos y de higiene. La inseguridad alimentaria de las personas pobres se agrava con frecuencia por las fluctuaciones estacionales de la disponibilidad y los precios. Pequeñas variaciones en la dieta alimentaria pueden ser letales para niños y niñas que se encuentran ya en situación de riesgo.

El Programa Alimentario Nacional (PAN) determinó la dieta con los alimentos necesarios para satisfacer los requerimientos nutricionales del individuo promedio nicaragüense. Para tal efecto se estableció una ingesta de 2,155 kilocalorías, 54 gramos de proteínas y 373 gramos de carbohidratos *per cápita* diarios. La cantidad mínima diaria recomendada es el aporte energético necesario para que las personas tengan una actividad normal; para mayores niveles de actividad se requiere una cantidad proporcionalmente mayor de calorías.

La capacidad de producir u obtener alimentos depende de los ingresos, de la disponibilidad y costo de los alimentos locales y de la elección del consumidor. Sobre esta base se estima que el 68.5% de las personas no tiene acceso a una cantidad suficiente de alimentos para cubrir sus necesidades mínimas. A este número deben añadirse los que son víctimas de otras formas de malnutrición. La disponibilidad de alimentos por persona por día, de calorías y proteínas, disminuyó de aproximadamente 2,300 calorías y 60 gramos de proteína en 1985 hasta menos de 1,602 calorías y 42 gramos de proteína en 1993.

La falta de energía, obtenida sobre todo a partir de los hidratos de carbono, provoca desnutrición. La falta de proteínas, vitaminas y minerales conduce a la *malnutrición proteínico energética* que ataca a las madres y a los niños. A menudo, la propia madre transmite una herencia de esa misma insuficiencia, de retraso en el crecimiento (dando como resultado personas demasiados bajas y delgadas) y de anemia. Todo ello provoca una deficiencia orgánica cerebral que afecta el desarrollo físico e intelectual de los niños y niñas.

Además, la *carencia de los micronutrientes* puede causar daño desde el momento de la concepción debido a su influencia sobre la regulación del crecimiento y sobre otros procesos psicológicos. Frecuentemente, la falta de este tipo de vitaminas y minerales crea un círculo vicioso, y para corregirlo hará falta más de una generación: las madres malnutridas dan a luz niños que arrastran los efectos de la malnutrición hasta la edad adulta y, si son niñas, hasta la próxima generación.

La compleja interacción entre salud, régimen alimenticio, pobreza y otros factores socio-económicos, se manifiesta gradualmente y a medida que esto sucede, no

observamos un incremento de la conciencia de la clase política nicaragüense sobre la gravedad del problema ni se ha podido establecer el consenso social sobre la necesidad de crear estrategias para combatir este aspecto de la deuda social. El hambre y malnutrición dejaron de ser considerados como problemas relacionados sobre todo con la agricultura y la salud, se han convertido en variables que afectan a todos los sectores de la sociedad. Se reconoce que la malnutrición es a la vez el resultado directo y una de las causas de la pobreza y como tal, debe estar inmersa en la preocupación principal y central del desarrollo económico y social de Nicaragua.

La desnutrición crónica y el bajo peso por edad de la niñez nicaragüense están altamente asociados con el bajo ingreso, la educación de la madre, la falta de agua segura y la alta incidencia de diarrea y el hacinamiento. El 19.7% de los niños menores de 5 años sufre de desnutrición crónica <sup>69</sup>. El 36% de los extremadamente pobres y el 27% de los pobres sufren desnutrición crónica en comparación con el 10% de los no pobres. La incidencia de la desnutrición crónica es más alta entre los niños en áreas rurales que los niños urbanos <sup>70</sup>.

TABLA # 17. Índice de Desnutrición de Niños menores de 5 años

Año / Indicador	Desnutrición Global (% peso/edad)	Desnutrición Crónica (% talla/edad)
1993	11.9	23.7
1998	12.2	24.9

Fuente: Encuestas Nacionales ENDESA 1993 y 1998.

En 1998, el 12.2% de los niños menores de cinco años tenían retardo según el indicador Peso-Edad, tal índice refleja el estado nutricional actual o pasado del niño, aunque no permite hacer distinción entre casos de desnutrición crónica y desnutrición aguda. Por otro lado, el 24.9% de los niños menores de cinco años presentan retardo en el crecimiento, el indicador Talla-Edad indica el grado de desnutrición crónica de los niños nicaragüenses; es decir, uno de cada cuatro niños menores de cinco años presentan retardo en el crecimiento <sup>71</sup>.

El indicador Peso-Talla mide el efecto del deterioro en la alimentación y la presencia de enfermedades en el pasado inmediato. El adelgazamiento exagerado de la talla, efecto típico de la hambruna, no es alto en Nicaragua pues solo el 2.2% de los niños menores se pueden clasificar de esa manera. Según estos tres indicadores, el niño en Nicaragua sería clasificado como que tiene, todavía, una

<sup>69</sup> "Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos", Anexo I, p.13.

<sup>70</sup> A nivel internacional señalan que el índice de 2.5% de desnutrición crónica indica que nos encontramos con una población saludable.

<sup>71</sup> Secretaría de Acción Social, "Análisis Situacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y propuesta de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Nicaragua", Mimeografiado, Managua, Nicaragua, noviembre de 1999, p.29-31.

alimentación dentro de los parámetros normales, pero que tiene elementos de desnutrición.

## 2.8 Pobreza

Reducir los actuales niveles de pobreza requiere de esfuerzos que van más allá de programas asistenciales o de inversión en educación y salud. Una política que asegure un mejor nivel de ingresos implica coordinar los esfuerzos de los distintos actores económicos, incluyendo campesinos, pequeños y medianos productores, empresarios e inversionistas y, por supuesto, la acción promotora del Estado. Se requiere que el Estado facilite esta producción, dirigiendo el gasto público a actividades que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales del país.

La incidencia de la pobreza es muy alta en todas las categorías ocupacionales, lo cual reflejaría por una parte el problema de la escasez de capital humano, y por otra, problemas de negociación salarial, que se traducen en grandes contingentes de población que ganan menos del salario mínimo, o a los cuales no se retribuye adecuadamente según su inversión en capital humano<sup>72</sup>. Un estudio sobre la pobreza indica que el 82.3% de los hogares está en los rangos de: pobreza relativa (27.6%) y pobreza extrema (54.7%)<sup>73</sup>. Al observar los tipos de necesidades básicas, el de mayor relevancia es la dependencia económica con el 62.0%, seguido del hacinamiento con el 41.1%, después la insuficiencia de los servicios básicos con el 34.6%, vivienda inadecuada con el 23.6% y, por último, la baja educación con el 19.6%.

La pobreza también contribuye a la baja escolaridad de la población, más de la mitad de los niños que abandonan la escuela lo hacen por problemas económicos. La combinación de estos factores hace que el 52% de los niños y adolescentes entre 6 y 18 años que vive en extrema pobreza en las zonas rurales y el 27% de los no pobres, en ese mismo rango de edad, estén fuera de la escuela<sup>74</sup>.

El deterioro de las condiciones sociales ha permitido un proceso de solapamiento lento de las instituciones democráticas coincidente con el deterioro de los partidos políticos. La crisis de la democracia nicaragüense está estrechamente relacionada con los siguientes factores: flojos resultados económicos, persistencia de la pobreza, intensificación de la criminalidad, incapacidad del Estado por resolver - poco a poco- los principales problemas sociales y nueva concepción del Estado que abandona su anterior función de organismo de desarrollo para convertirse en

---

<sup>72</sup> Proyecto Estado de la Región, “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, PNUD/Unión Europea, San José, Costa Rica, 1999, p. 177.

<sup>73</sup> Oscar-René Vargas, “Pobreza en Nicaragua: un abismo que se agranda”, CEREN, Managua, Nicaragua, 1999, 196 páginas.

<sup>74</sup> “Estrategia de Reducción de la Pobreza. Primera Parte: Diagnóstico y Lineamientos”, p. 16.

promotor de políticas inspiradas en el mercado. El riesgo que existe es que la corriente regresiva de la gobernabilidad democrática no terminará en una forma de poder autoritario clásica, sino que se puede presentar como una erosión relativa de los derechos civiles, junto con los derechos individuales y las libertades de la mayoría de la población.

Al finalizar el decenio, Nicaragua está enfrentado a las consecuencias de un modelo económico que ha fracasado al privilegiar la sanidad macroeconómica e impulsado crecimiento económico sin enfrentamiento de la pobreza. Dos décadas después del derrocamiento de la dictadura somocista, el país no ha encontrado un modelo político que disfrute de un consenso básico, que amplíe las vías democráticas de solución de conflictos, que fortalezca su legitimidad en la actuación transparente de los funcionarios y que integre la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública. Estos son problemas para la gobernabilidad democrática en Nicaragua, pero pueden convertirse en oportunidades para encontrar nuevas soluciones en el entorno local y regional.

Con los altos niveles de pobreza, con el incremento de la delincuencia, con la corrupción gubernamental galopante, con la poca credibilidad de la población en las instituciones del Estado, etcétera; uno puede llegar a la conclusión que existe muy poco grado de gobernabilidad democrática en Nicaragua y puede pensar que la violencia social se encuentra a la vuelta de la esquina. Sin embargo, existen dos válvulas que quita presión a las deterioradas condiciones económicas, sociales y políticas: la emigración y las remesas familiares. Estos dos elementos han servido de amortiguadores sociales.

De acuerdo a una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), en el mes de septiembre de 1999, un 26.9% de los entrevistados expresó que han pensado emigrar del país <sup>75</sup>. De los que han pensado emigrar, un 26.3% son personas que tienen trabajo permanente y un 25.6% son de los que no tienen trabajo estable o no tienen trabajo. En el primer caso es para buscar mejor calidad de trabajo y en el segundo caso es para encontrar trabajo estable y a la vez de mayor calidad. En forma acumulativa, un 96.6% de los que han pensado emigrar de Nicaragua es para buscar empleo, mejores oportunidades y por la crisis del país <sup>76</sup>.

En 1998, el monto por envío de remesas familiares en dólares hacia Nicaragua alcanzó, a partir de los datos proporcionados por las diversas agencias de envíos de dinero, casi los US\$600.0 millones de dólares anuales, superando los US\$400.0 millones de dólares que entraron al país en 1997. De acuerdo a las

---

<sup>75</sup> Instituto de Estudios Nicaragüenses, “*Módulo: Gobernabilidad y Equidad Social*”, Mimeografiado, Managua, Nicaragua, octubre de 1999, p. 9.

<sup>76</sup> IEN, , “*Módulo: Gobernabilidad y Equidad Social*”, p.24.

empresas, el incremento anual en la transferencia de dinero es palpable. Los principales países de donde provienen las remesas familiares son Estados Unidos y Costa Rica.

En 1998, el total de las remesas familiares representó alrededor del 98% del total de las exportaciones de Nicaragua. Este flujo de dinero representa el mejor programa social de lucha contra la pobreza ya que llega directamente a los sectores empobrecidos. Las remesas familiares han sido el colchón de amortiguamiento social que ha evitado mayores conflictos sociales en Nicaragua. Las familias que reciben dinero desde el extranjero destinan el 75% de las remesas a gastos de alimentación, el 12% a salud y educación y el 9% a inversiones, incluyendo la reparación y/o ampliación de la vivienda.

### 3. Conclusiones

En los últimos años los campos y ciudades de Nicaragua se han empobrecido, los trabajadores no encuentran los empleos y los salarios que demandan, los jóvenes enfrentan la difícil realidad de la falta de empleo y educación, las mujeres han sido orilladas a la pobreza y a la prostitución, los pequeños empresarios están desalentados por la política económica y los profesionales no encuentran los empleos que les ayuden a desarrollar sus aptitudes y destrezas.

Sin embargo, el lema de los tecnócratas del Gobierno es "sacrificar el consumo, pensando en el futuro". Moderar el consumo presente, para tener nuestro propio ahorro y poder invertir en el futuro. Pero nunca se preguntaron ¿cómo podían sacrificar el consumo presente de los que escasamente tienen para comer, de los que no tienen salarios por encontrarse en el desempleo, de los que tienen que vender en las esquinas para medio comer, de los que no tienen suficiente para comprar la canasta básica, de los que ganan menos de una canasta básica, que no son pocos en este país? Ese sacrificio ha significado la desnutrición de miles de niños y niñas que el Gobierno dice proteger. Un padre de familia no puede decirle a sus hijos: hoy no tenemos que comer, pero en el futuro (dentro de veinte años) podremos comer. Los principales funcionarios del gobierno liberal no han entendido que miles y miles de nicaragüenses lo que quieren es comer.

Hay una depauperación generalizada en el campo y las ciudades ha elevado desempleo, los niveles de vida han caído alarmantemente, el poder adquisitivo en general se ha derribado, el gasto educativo *per cápita* ha disminuido, la violencia callejera se ha incrementado, la desnutrición aumenta y se cancela el futuro de miles de niños y niñas. Esto es lo que hay que remediar primero, para combatir eficazmente las causas del descontento, de la irritación y de la violencia social de "los de abajo".

La situación puede agravarse irremisiblemente, porque el discurso de recuperación económica del Gobierno no rima con la experiencia cotidiana de la población. La realidad sentida y vivida va en dirección opuesta al discurso oficial. En vez de buscar soluciones de fondo a la violencia, a sus causas de miseria y de inseguridad, muchos altos funcionarios del gobierno liberal, tienen la tentación de optar por el discurso de favorecer la represión y medidas policíacas.

Los expertos no mencionan, normalmente, el rencor social que origina, en parte, la violencia gubernamental, ni lo asocian con el modelo económico aplicado en los últimos años que generalizó la pobreza, exacerbó la miseria y concentró la riqueza. La violencia social es también una consecuencia de la crisis económica y del marginamiento de la población. La falta de soluciones reales y profundas a los problemas sociales, económicos y democráticos del país, puede permitir el resurgimiento de la violencia social que lucha por intereses parciales y por espacios de poder. Esa posibilidad obliga a reflexionar sobre la urgencia de plasmar en un Plan en contra de la pobreza las principales transformaciones socioeconómicas necesarias y profundas que garanticen el proceso democrático en Nicaragua.

Hay una tendencia, entre los funcionarios de Gobierno, a descalificar cualquier cosa que no coincida con el planteamiento oficial. La gente que se encuentra en el Gobierno considera que definitivamente si hubiera otra alternativa ellos la seguirían, y que si no la siguen no es porque sean malos, mal intencionados o tontos, sino simplemente porque creen que no hay otra. El gobierno liberal tiene que evitar la idea de que no hay más que un sólo camino. Ya que, a veces, ese camino es el que trazan los organismos financieros internacionales, o los expertos extranjeros que no conocen la realidad nacional.

Hay que aceptar el debate sobre cómo combatir la pobreza, debate que se fundamente en información, en evidencia empírica y en planteamientos teóricos diversos. Aceptar el debate debe tener como punto de partida aceptar la posibilidad de rectificar, la posibilidad del error, aceptar que la condición de la pobreza y su combate es diferente en Nicaragua a la de otras latitudes; es, incluso, aceptar que hay caminos diferentes que tienen la misma meta, pero estrategias distintas. El debate supone argumentos y contra-argumentos, retroalimentación a las posiciones, incluso para demostrar los errores o fundamentos. No tener diálogo, no intentar llegar a acuerdos, no practicar la tolerancia y el respeto, no sirve a ningún propósito democrático. Una política de aislamiento, sería fatal para asumir los grandes problemas sociales de la nación, lo que sería tratar de imponer planes "definitivos", lanzados "al vapor" sin preparación ni los apoyos más imprescindibles.

Lo que nos ha faltado es debatir sobre la manera de cómo luchar contra la pobreza. Ha habido críticas y posiciones rígidas por parte de los altos funcionarios del Gobierno. Lo que tenemos que hacer entre la crítica y la posición rígida es dialogar, debatir y poner todos nuestro mejor acuerdo y esfuerzo para llegar a un

entendimiento mínimo de cómo combatir la pobreza; que se reconozca con sinceridad cuáles son las posibilidades reales, dónde estamos y dónde podemos estar si impulsamos un verdadero plan de lucha en contra de la pobreza. Que la intención sea de dotar al país de una auténtica política social, y no se vea nublada ni contradicha por acciones arbitrarias ni caóticas.

Hay que articular lo social con lo político y lo económico y, sobre todo, algo que determina la gobernabilidad: la legitimización de un gobierno en la medida en que cumple lo que ofrece, lo que promete. Un gobierno que no es capaz de alimentar a su pueblo *hoy*, no tiene justificación de existir.



# **La Democracia: concepto y desafíos actuales**

*Alejandro Serrano Caldera*

## 1. Concepto y proceso de formación de la democracia

### 1.1 Los desafíos de la democracia

Los desafíos de la democracia imponen a ésta sacrificios y riesgos. En efecto, la democracia exige firmeza y flexibilidad, rigor y tolerancia, legalidad y legitimidad. Es el ejercicio del derecho de las mayorías, esto es lo fundamental, pero al mismo tiempo impone como correlato ineludible el respeto a las minorías. Si no fuese así, la soberanía de las mayorías y de la voluntad popular, se transformaría en la dictadura de los más sobre los menos.

La mayoría serviría no para legitimar la voluntad general, sino para encubrir el autoritarismo, amparado en una consideración cuantitativa que destruiría su esencia cualitativa que consiste en el respeto y protección legal de las minorías, en el reconocimiento y tutela jurídica de las diferencias.

El Estado de Derecho es a la vez causa y efecto, condición y consecuencia de la democracia. Por ello, sin Estado de Derecho no hay democracia, pues la subordinación del poder a la ley, que es la garantía de todos, desaparecería, y con ella, desaparecerían también el principio de legalidad y la regulación institucional, que origina y define el poder, que determina su intención y dirección, para dejarlo en manos de la fuerza, la ambición y el juego de los intereses personales o de grupo.

La democracia, además de un ejercicio legal e institucional, es también iniciativa de la ciudadanía. La participación ciudadana es la democracia puesta en práctica, la concreción de sus principios, objetivos y metas. Sin una ciudadanía activa, organizada y participativa, es muy difícil que la democracia exista en términos reales.

El Estado tendría para sí el espacio total que resulta de la ausencia de la ciudadanía, e intrínsecamente ésto impediría un auténtico ejercicio democrático que no es prerrogativa exclusiva del Estado y las instituciones del sector público. Sin excluir la tentación autoritaria que es implícita al poder y que se desarrolla cuando frente a éste no existe una sociedad consciente y propositiva.

En cierto sentido la democracia es un arte: el arte de los equilibrios, y desde este punto de vista la convergencia y balance entre la democracia representativa y la democracia participativa se vuelve una necesidad. Un sistema político no puede ser exclusivamente hijo de la legalidad y de las instituciones. La institucionalidad

es necesaria pero no suficiente y podría ser contraproducente, cuando el tejido jurídico institucional es excesivo y asfixia la iniciativa y la libertad.

Es claro que el problema político en los países de América Latina no ha sido el exceso de instituciones, sino su carencia y que es absolutamente necesario propiciar una cultura institucional; pero no hay que olvidar también otras experiencias en las que una rígida arquitectura institucional ha servido para legalizar toda suerte de abusos. Pregúntesele si no a los movimientos disidentes de la Europa del Este.

La democracia requiere de un adecuado equilibrio entre las instituciones y las expresiones libres de la sociedad, las que si bien en ningún momento deben violentar el marco de la ley, ésta, no obstante, debe ser lo suficientemente amplia para dar cabida a las iniciativas de las personas y los grupos, a la creatividad y a la participación.

El balance entre las instituciones y lo que no lo es constituye un componente imprescindible de la democracia. Este equilibrio no es estático sino dinámico; no se trata de una radiografía fija del cuerpo social y menos de una sociedad momificada, sino de una dialéctica en la que interactúan sabiamente la persona y el grupo, el Estado y la sociedad, la ley y las costumbres, las instituciones y los espacios de libertad espontánea y genuina en la que se expresan el individuo y el grupo.

La democracia es la conjunción armónica entre el Estado y la sociedad, y sobre todo entre el individuo, el Estado y la sociedad. Esa coherencia y armonía deben basarse en el *ethos*, esto es, en la conciencia, valores y anhelos del grupo social, en los rasgos comunes que provienen del pasado y de la historia y, principalmente, en el proyecto de sociedad, de Estado y de nación que une por encima de las diferencias. La democracia no es tanto una realidad consumada como un proyecto inacabado, una búsqueda, una voluntad, una esperanza.

Para su construcción, que es constante, no bastan, como ya vimos, sólo las instituciones o la voluntad social mayoritaria, sino que es necesario un referente ético y axiológico. Son los valores comunitarios, y diríamos ahora planetarios, los que constituyen el fundamento último de la democracia. La axiología es una condición imprescindible de su existencia y ejercicio. Lo contrario sería dejar en manos de mayorías parlamentarias y de coyunturas políticas momentáneas, que son las que hacen las leyes y crean las instituciones, la naturaleza misma de la democracia, y esto es no sólo peligroso sino inaceptable.

La democracia es equilibrio, movimiento, rigor, tolerancia, reconocimiento del otro, respeto de las minorías, derecho a la diferencia, y, sobre todo libertad en todas sus expresiones. Libertad de la persona, del ser humano de carne y hueso,

verdadero destinatario de la política. Libertad que es garantía de su dignidad e integridad la que no debe jamás sacrificarse a las grandes abstracciones del Siglo XX: el Estado, el partido, el mercado, la historia, la ideología.

"La democracia -dice Víctor Massuh- ha demostrado ser un valor universal"... "la democracia se convirtió en el ideal del hombre común, en la expresión de aquello que identifica al ser humano genérico, es decir, al habitante de cualquier lugar de la Tierra: la libertad".

"La libertad es la experiencia constitutiva de lo humano genérico, es el primer acto de lo universal válido para cualquier espacio y tiempo"... "Es certera la sabiduría bíblica cuando señala que se puso en manos de la criatura el arbitrio de elegir la salvación o la condenación y que aun contra ese arbitrio nada puede la voluntad del Creador. La libertad es el espacio ante el cual Dios se detiene porque es allí donde el ser humano se crea a sí mismo. Es el acto fundante por excelencia y en la democracia halla una expresión suprema"<sup>1</sup>.

## 1.2 Grecia y Roma

Para lo griegos, y tal como lo señala Aristóteles (384 - 322 a.C.), en *La Política*, la democracia es el sistema político y de gobierno que tiene su fuente en la soberanía popular. Cuando el poder reside en el pueblo, que es la mayoría, el gobierno es democrático, cuando, en cambio el poder lo concentra un grupo en atención a su situación económica, el gobierno corresponde a la oligarquía y cuando éste se forma en función a determinados privilegios de clase, educación o linaje, el gobierno lo ejerce la aristocracia.

Los antecedentes griegos de toda la teoría política occidental contemporánea se basan, sobre todo, en la idea de la democracia de *La Política*. La sustancia, para usar un concepto muy aristotélico, de lo que es la doctrina de la democracia moderna, está contenida en la obra de este gran filósofo griego. Aristóteles en *La Política*, llega a formular la posibilidad de integrar en una las dos formas de gobierno: la oligarquía y la democracia. Busca el filósofo la forma de gobierno que evite los excesos: la tiranía del dinero como deformación de la oligarquía, y la demagogia, como degeneración de la democracia.

La alternativa que ve Aristóteles para evitar los excesos de la oligarquía y la democracia, radica en la existencia de una amplia e importante clase media que impida la tiranía del dinero y el griterío de la demagogia. Esta idea ha devenido

---

<sup>1</sup> Víctor Massuh *Cara y contracara. ¿Una civilización a la deriva?* EMECE EDITORES. Buenos Aires, Argentina, 1999

una condición de la democracia moderna, pues, nos atreveríamos a decir, que es imposible una democracia real, sin la existencia de una verdadera clase media.

Las revoluciones que dieron inicio a la modernidad política fueron entre otras cosas, consecuencia del vigoroso surgimiento de la clase media. Por supuesto que lo fueron sobre todo de la profunda transformación en el pensamiento, el imaginario, la visión y las prácticas individuales y colectivas de las personas y la sociedad europea de los siglos XVIII y XIX.

En Roma, las instituciones políticas en el Siglo II antes de Cristo, optaron por la forma mixta de gobierno en el cual participaban los Cónsules, el Senado y los Comicios, estableciéndose así, en cierta forma, un mecanismo que podría considerarse como un antecedente de la teoría de separación de poderes de Locke y Montesquieu.

Pero además, podría verse, sin forzar la interpretación, como una búsqueda del equilibrio político aristotélico mediante la combinación de tres sistemas políticos y tres formas de gobierno: el Consulado, regido por un principio monárquico, una especie de monarquía colegiada (aunque etimológicamente una monarquía colegiada es una contradicción *in-terminis*, pues monarquía viene de monos = uno, lo que es contradictorio a un poder colegiado); el Senado, formado por la aristocracia; y los Comicios o Asambleas populares (la democracia), para garantizar la participación del pueblo.

### 1.3 La edad media

En la Edad Media la idea de la democracia desaparece sustituida por la doctrina teocrática que hace depender todo poder de la potestad divina. Así, la religión es la fundamentación moral y política del poder, y la Iglesia la institución de la cual depende en última instancia la legitimidad del Gobierno y el Estado. El poder viene de Dios al Pontífice y de éste al Monarca. Este es el principio de la teoría de las dos espadas del Papa Gelasio II.

No obstante, en la realidad, el poder del monarca se encontraba dividido entre los señores feudales y la Iglesia (la poliarquía). Su reunificación se produjo hasta en 1303 a consecuencia de la victoria de Felipe el Hermoso de Francia sobre el Papa Bonifacio VIII.

Es el inicio del Absolutismo y, en cierto sentido del Estado-Nación moderno fundado sobre el principio de soberanía, que nace justamente, a partir de la reunificación del territorio y el poder en manos del monarca, triunfador también en la lucha en contra de los señores feudales.

#### 1.4 La democracia moderna

La democracia resurge, y con ella aparece la modernidad política, con la Revolución Inglesa, en 1688, y el pensamiento de Locke recogido en el *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, 1690, y la Revolución Francesa, 1789, y las ideas de Rousseau en el *Contrato Social* 1762 y de Montesquieu en *Del Espíritu de las Leyes*, 1748.

El pensamiento de Locke, y sobretodo el espíritu y la cultura del pueblo inglés, se impondrán a la teoría de Hobbes,(1588-1679) presentadas en su obra *Leviatán* (1651), en la cual Hobbes propone la Monarquía Absoluta a partir de la voluntad popular expresada en el *Contrato Social*, como el único medio posible para combatir la anarquía de la sociedad precontractual en la cual el hombre es lobo del hombre en una guerra de todos contra todos.

Las ideas de Locke refutan categóricamente a Hobbes y son el fundamento de la democracia representativa basada sobre el Parlamento, la separación de poderes, la subordinación del poder del monarca, y de todo poder, a la ley, el concepto de soberanía popular, y los derechos del ciudadano, categoría histórica que, desaparecida por el absolutismo, renace con la democracia moderna sustituyendo al concepto de súbdito.

Rousseau será el filósofo político de un concepto de democracia más directa, pues está fundada, sobre todo, en la idea de la Voluntad General, y, como tal, rechaza la de la representación parlamentaria; y Montesquieu, será el gran teórico de la separación de poderes, del concepto de Ley como relación con la sociedad, el medio físico y natural, con los individuos y las demás leyes.

Pero además Montesquieu considerará a la sociedad como un hecho necesario, no voluntario, siguiendo en esto a Platón y Aristóteles, y, además, estableciendo que la sociedad es la causa del conflicto, marcando en todo esto una clara diferencia con los contractualistas modernos.

#### 1.5 La idea marxista de la democracia

Con Marx, la doctrina de la democracia asumirá un carácter cualitativamente diferente. Se trata de volver a un concepto directo en el cual la verdadera democracia radica en las formas de producción. Marx propone la reunificación entre la fuerza de trabajo y los medios de producción en manos de los productores, es decir, de la clase obrera, lo que inevitablemente conlleva la eliminación de la clase empresarial, de la plusvalía que es la diferencia que existe entre el valor creado por el trabajador y el valor por él recibido y, por supuesto,

del sistema capitalista que solo puede subsistir a partir de la lógica de ese mecanismo que conduce a la acumulación del provecho empresarial.

Para Marx, el sistema político, el Estado y el derecho, constituyen, junto con la moral, la cultura, la religión y otras expresiones de la vida, meras superestructuras determinadas por las relaciones sociales de producción que se dan en la base del sistema económico.

Para él, una vez que se ha producido la apropiación de los medios de producción por los obreros, se producirá también la abolición de la división de clases, de la lucha entre éstas y, en consecuencia, la realización de la clase obrera como un concepto, y más que eso, como una realidad universal.

Al producirse esas transformaciones estructurales en la base, se produciría, como consecuencia de ellas, las modificaciones de la superestructura: sistema político, Estado, Derecho. La realidad histórica demostró lo contrario. El poder no estuvo nunca realmente en manos de los trabajadores sino que éste fue confiscado por la burocracia del partido desde donde se dirigió al Estado y a la sociedad. Así las cosas, la realidad fue que no hubo democracia política. El centralismo democrático fue solo centralismo y no democracia y el sistema político se organizó en forma vertical y absoluta, eliminándose en la práctica las libertades consagradas por las revoluciones europeas.

## 1.6 La caída de las llamadas democracias populares

La caída del sistema es historia reciente y se debió, en el caso de la Unión Soviética, a la combinación de una serie de factores. En el resto de países, salvo Polonia, la disolución del sistema fue una consecuencia directa del derrumbe de la Unión Soviética. Lo anterior sin desconocer la disidencia interna que en todos los países del llamado Bloque del Este se produjo.

Entre las causas de ese dramático derrumbe pueden mencionarse la crisis económica producida por la competencia en la carrera de armamentos con los Estados Unidos, el resurgir con fuerza muy especial de los nacionalismos y la misma revolución tecnológica en el campo de la información y las comunicaciones, mediante la cual se hicieron presentes los parámetros y hábitos de la sociedad de consumo.

El derrumbe de uno de los polos de la contradicción mundial fortaleció sin duda alguna al otro, pero al mismo tiempo lo dejó enfrentado con sus propias contradicciones sin que pueda ahora argumentarse el conflicto Este-Oeste ni la Guerra Fría que de él surgió.

### 1.7 La democracia y el neoliberalismo

La democracia en el llamado mundo unipolar, (aunque éste no lo es tanto), ha entrado en una crisis diferente a la de las otras experiencias históricas. El neoliberalismo actúa con los mismos criterios del liberalismo de mediados del Siglo XIX: el mercado ha dejado de ser una categoría histórica y social para transformarse en una nueva forma de idolatría; la globalización que es una legítima aspiración de universalidad, ha devenido en la práctica un mecanismo de exclusión e injusticia.

En ese marco general de referencia la democracia se ha reducido a un mecanismo de representatividad formal y el Estado a un aparato cuyo fin único es garantizar la libertad económica y de mercado y la eficiencia del Poder Judicial y la Policía.

### 1.8 La democracia y el contrato social: ruptura y restauración

La transición de la sociedad mundial a la situación que la caracteriza hoy día, encuentra a la democracia desprovista de un apropiado aparato conceptual a partir del cual alcanzar un sistema político justo y eficaz ante los retos de nuestro tiempo. La doctrina de la democracia fue construida para una sociedad fundada sobre los principios del liberalismo filosófico y político que hizo de la persona el centro de la historia y el sujeto y destinatario del desarrollo.

Las libertades individuales y las garantías fundamentales de la persona fueron el fundamento del contrato social que organizó a la sociedad europea a partir del siglo XVIII. La democracia liberal fue construida, por un lado, recuperando la idea del humanismo del Renacimiento, y por el otro, y como consecuencia de lo anterior, estableciendo la autolimitación del Estado como un mecanismo necesario para garantizar la libertad individual y los derechos del ciudadano.

La ruptura de este contrato social se produjo al momento en que el liberalismo económico se sobrepuso al liberalismo político y filosófico y la libertad de mercado a la libertad individual. Fue la época del Capitalismo Manchesteriano y del drama de la clase obrera europea atrapada en un concepto de libertad económica que anulaba la propia, y en una idea de Estado abstencionista que dejaba a los más desfavorecidos en el más completo desamparo.

El nuevo contrato social que restauró la ruptura del anterior se caracterizó por la legislación que consagró el principio de libertad sindical primero y de derecho sindical, después, a partir de la abolición del Edicto de Turgot de 1776, de la *Ley de Chapellier* en Francia en 1791 y *The Combination Act* de 1799 en Inglaterra, sustituidas por la ley Waldeck-Rousseau de 1884 y las disposiciones legales que desde 1824 abrieron en Inglaterra las puertas a la libertad de asociación en sus

tres etapas: la primera, entre 1824 y 1842; la segunda, entre 1842 y 1860; y la tercera después de 1860 y que da origen a la formación de la *National Consolidated Trade Unions*.

Parte de este nuevo contrato social fue la Legislación de Bismark en Alemania, en la que se creó la jornada máxima, el salario mínimo y la Ley del Seguro Social, entre otras. En 1869, dictó la Ley del Trabajo, en 1881 creó el Seguro Social, en 1883 el seguro de enfermedades, en 1884 el de accidentes y en 1889 el de vejez e invalidez. El nacimiento del Derecho del Trabajo como un nuevo derecho de naturaleza social y la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII en 1891, fueron expresiones de este nuevo marco de organización de la sociedad europea.

Más adelante, la doctrina económica de Keynes fortaleció la idea del intervencionismo de Estado, extendiendo las funciones de este último hasta la de generación de empleo en el sector público como factor fundamental de su teoría de la ocupación plena.

Este que yo llamo segundo contrato social de la democracia moderna inaugurada a fines del Siglo XVII y en el Siglo XVIII, inicia su ruptura a partir de la gran crisis del capitalismo en 1929, se acentúa desde fines de la Segunda Guerra Mundial y entra en franca crisis a finales de la década de los sesenta.

A partir del comienzo de los ochenta, se consolida el neoliberalismo y la idolatría del mercado, dando origen a un nuevo modelo de sociedad y a una situación mundial de la pobreza, al extremo de que se alerta al mundo sobre la miseria y la imposibilidad de revertir las tendencias del desempleo mundial, particularmente el de los países pobres. Véase a este propósito el libro de Vivian Forrester *L'horreur économique*.

## 1.9 La democracia y sus desafíos

Pareciera confirmado que el mundo se debate entre dos situaciones: o el triunfo del neomalthusianismo y del darwinismo social, que sería una derrota para la humanidad, o la reversión de la dramática situación y sus oscuras perspectivas mediante un cambio cualitativo en la visión y realidad del mundo contemporáneo, en forma tal que reconcilie el desarrollo tecnológico y financiero con un sistema de valores que lo humanice, lo haga posible para todos y reivindique principios universales, hoy olvidados, como la justicia social y la solidaridad.

La sociedad contemporánea presenta una estructura y funcionamiento frente a los que poco pueden hacer las ideologías y fórmulas políticas del pasado. Se requiere un pensamiento creativo que conduzca una acción innovadora. Para ello es

necesario lograr un contrato social que involucre a la sociedad en su conjunto y que permita construir una estrategia nacional.

Se trata de un nuevo proyecto de Estado-Nación que requiere de un diseño que incluya a la sociedad en su conjunto y en sus diferentes expresiones y sectores. Para ello es necesaria la recomposición interna e internacional de la sociedad, la mejor calificación de los liderazgos en todos los órdenes, la puesta en práctica de reformas estructurales, la transformación de las instituciones y la elaboración y ejecución de políticas públicas que permitan impulsar adecuadamente los cambios. En síntesis se trata de poner en práctica el concepto de Gobernabilidad Democrática que haga posible el ejercicio real de la democracia en el contexto histórico actual.

### 1.10 Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática exige tanto la transformación del sistema político institucional en la dirección requerida, como la creación de las capacidades necesarias en la sociedad. Como dice Joan Prats Catalá, "Una estrategia de Gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente (*governance*), de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes (*governing actors*), y, finalmente, de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible. (Kooiman:1993)"<sup>2</sup>.

En ese mismo sentido, habría que decir que lo esencial es la creación de las condiciones sociales, de la arquitectura de la sociedad que haga posible su efectiva participación en la creación de la democracia. Para ello se vuelve imprescindible la remoción de los obstáculos que crean desigualdades, la construcción de una sociedad civil plena y de una ciudadanía organizada y participativa, la adecuación de la economía a los procesos de globalización, la promoción de las integraciones regionales y subregionales y la reforma del Estado, orientándolo a una función de coordinación, concertación y de búsqueda de la cohesión social.

El reto principal consiste en armonizar un sistema institucional eficiente y moderno con una sociedad civil organizada, participativa y autónoma, de forma que ambos, sistema institucional y organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía se encuentren debidamente correlacionados, complementándose mutuamente y ejerciendo cada uno su función en aras al interés común.

---

<sup>2</sup> Joan Prats Catalá. "Gobernabilidad Democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, Gobiernos y liderazgos", en *Gobernabilidad y Desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. New York.

### 1.11 Democracia y pluralismo social

La democracia moderna que se inicia con la Revolución Inglesa en 1688, aunque ha mantenido sus lineamientos esenciales, ha incorporado, no obstante, nuevos elementos y puntos de vista que no solo han contribuido a complementarla y adecuarla a las transformaciones de los tiempos, sino que, además, la han transformado en algunos aspectos importantes.

La democracia moderna ha tenido una trayectoria que se inicia con la idea de persona y de ciudadano y con la de autolimitación del Estado, que se sustenta sobre el principio de legalidad, por el cual, ninguna autoridad tiene más atribuciones que las que le confiere la ley. Es la doctrina clásica del Estado de Derecho.

Continúa su desarrollo en dirección de los grupos sociales, partidos políticos, sindicatos, cooperativas, los que se transforman en sujetos de derecho en las últimas décadas del Siglo XIX, y abre el pensamiento jurídico y constitucional a la doctrina del Estado Social de Derecho.

Esta búsqueda de la democracia de su propio sentido y dirección, reafirma su construcción filosófica y política orientándose a la realización y preservación de valores universalmente aceptados, justicia, dignidad, libertad, a cuyo sentido y alcance deben adecuarse las leyes y las instituciones. La legitimidad deviene aquí el principio y la lógica del sistema. Es el Estado Democrático de Derecho.

Este recorrido lineal de la democracia que ha ido de la institucionalidad, legalidad y derechos individuales del ciudadano, a la juridicidad de los grupos sociales y a la legitimidad del sistema mediante la observancia de una determinada escala de valores universalmente aceptados y compartidos, se ha desarrollado, no obstante, a través de una sociedad fundada en la idea de institucionalidad y legalidad. Esto sin perjuicio de que se acepte en la doctrina que las leyes y las instituciones por sí solas, aun siendo necesarias, no son suficientes para conferir legitimidad a la democracia, pues se requiere que ellas encarnen y realicen esos valores a los que nos hemos referido.

La democracia había sido, y en buena parte sigue siendo, en la teoría y en la práctica, asunto exclusivo de la ley y las instituciones públicas: el Estado, la Constitución, los partidos políticos, la función pública. Dicho en otras palabras, se buscaba un modelo o paradigma respaldado por la voluntad mayoritaria, la voluntad general de Rousseau en donde reside la soberanía, encarnado en las leyes y en las instituciones que legalizan esa voluntad, obligatoria para todos, y garantizan su cumplimiento.

El desarrollo de la sociedad y de la filosofía política en la segunda mitad del Siglo XX, y particularmente en sus últimas décadas, ha planteado elementos cualitativamente nuevos, que si bien no rompen desde el inicio el marco general, teórico y práctico de la democracia, sí introducen transformaciones sustanciales que de continuar desarrollándose en la forma y dirección conocida, realizarán cambios profundos en el esquema global hasta hoy dominante de la democracia.

Una idea básica en esta dirección es la de pluralismo, y no necesariamente la de pluralismo de partidos políticos, sino pluralidad de personas y agrupaciones, con diferentes ideas sobre la sociedad, el Estado, la política, entre otros. Es la idea de la participación ciudadana que ha devenido un concepto y una práctica esencial de ese nuevo sentido de la democracia en la sociedad contemporánea.

Esta es una visión cualitativamente nueva que rompe con las propuestas estrictas de la ingeniería social y política que hace de las instituciones y de los procesos de institucionalización la condición de racionalidad necesaria para organizar la sociedad y para establecer la democracia.

"Es por eso que Weber -dice Roberto Rodríguez Guerra- vio el signo de nuestro tiempo tanto en la progresiva expansión-institucionalización de una racionalidad con arreglo a fines en todos los ámbitos de la vida (cuya culminación podría ser la pérdida de la libertad y la jaula de hierro), como el retorno de un nuevo politeísmo en el que la lucha entre dioses y demonios toma la forma de un conflicto entre órdenes de valores y órdenes de vida irreconciliables"<sup>3</sup>.

La idea del pluralismo social es diferente de aquella de la racionalidad institucional. Por tanto, el concepto de democracia debe enfrentarse a una nueva realidad que no es más la de la cosmovisión de la racionalidad institucional y, por lo mismo, debe construir un marco teórico diferente para explicarla y conceptualizarla desde esta perspectiva diferente, asumiendo los riesgos que tal empresa conlleva. Como ejemplo mencionaremos dos: el impedimento de que las instituciones se fortalezcan, lo cual para países como el nuestro que ha sobrevivido con un déficit institucional sería muy grave; y, siempre pensando en Nicaragua con partidos políticos premodernos, la posibilidad de impulsar una sociedad corporativa cuya única experiencia en la historia mundial reciente ha sido desastrosa.

Esta crítica que señala los riesgos de la participación y el pluralismo social, no es, desde mi punto de vista, lo suficientemente consistente, pues olvida algunos asuntos esenciales que marcan justamente la diferencia entre el fenómeno

---

<sup>3</sup> Roberto Rodríguez Guerra. Pluralismo y Democracia. La filosofía política ante los retos del pluralismo social. En *La Filosofía Política en Perspectiva*. Fernando Quesada, editor. Ed ANTHROPOS. España.

corporativo nazi y fascista, y el llamado por algunos neocorporativo, de la participación social contemporánea.

El corporatismo fue un exceso del poder institucional. Las entidades de la sociedad y las diferentes organizaciones sociales, fueron en el fascismo, y también en los sistemas comunistas, entidades dependientes del Estado-partido, y, por lo mismo, personas jurídicas de derecho público. La ciudadanía y la sociedad organizada no eran un fenómeno espontáneo e independiente, sino absolutamente dirigido por los jerarcas políticos con fines orientados a fortalecer las políticas oficiales. La sociedad civil y la ciudadanía eran partes orgánicas del Estado.

El fenómeno del pluralismo social es la antítesis del sistema corporativo al que nos estamos refiriendo. Es un fenómeno esencialmente independiente del Estado y a veces enfrentado al Estado, aunque sus planteamientos pueden coincidir también con políticas oficiales. Tienen propósitos concretos referidos generalmente a la comunidad o a grupos específicos con intereses específicos, aunque su ámbito de actuación puede también referirse a problemas de carácter nacional. La independencia y la pluralidad de intereses y objetivos ante el Estado y entre los mismos grupos constituye su característica principal.

Las decisiones políticas de estos grupos "han de concebirse como el fruto de una multiplicidad de presiones heterogéneas y poco coordinadas; son el resultado de un conflictivo y complejo proceso de negociación entre las distintas demandas, preferencias y expectativas sustentadas por los grupos"(...) "Para ellos la pluralidad de grupos es un medio de control del poder político, una nueva forma de separación y equilibrio de poderes" <sup>4</sup>.

Un elemento fundamental de todos estos análisis de la democracia a partir de la idea y práctica del pluralismo social y la participación ciudadana, es la de la sustitución de la idea de las mayorías, vistas como arquetipo o paradigma del ejercicio democrático, por el de la pluralidad de minorías que reivindican sus derechos específicos, aun cuando éstos no se resuelvan en una síntesis global, en un consenso integral que reconcilie las diferencias y contradicciones.

"Rota por el pluralismo la contraposición entre mayorías y minorías, nos quedamos, pues, ante una pluralidad de minorías que luchan por imponer sus intereses e influyen sobre las decisiones gubernamentales, sin que ninguna de ellas sea hegemónica. Las nociones de poder compensador (Galbraith) y poder de veto (Riesman), en tanto capacidades de veto o compensación que posee cada uno de los grupos frente a los demás, juegan aquí un papel fundamental"(...) "De hecho podría decirse con Sartori (1996, 107) que el pluralismo moderno está directamente vinculado al descubrimiento de que el disenso y la diversidad son

---

<sup>4</sup> Roberto Rodríguez Guerra. *Ob. cit.*

inherentes a la democracia y, al mismo tiempo, compatibles con el orden social y el bienestar del cuerpo político" <sup>5</sup>.

### 1.12 Democracia, ciudadanía y sociedad civil: los nuevos sujetos de los procesos democráticos

El tema de la ciudadanía social constituye una posibilidad alternativa frente a la crisis política y económica que obliga a replantear, tanto las categorías tradicionales del quehacer político, como los conceptos y prácticas alternativas de desarrollo frente a los procesos que procuran la globalización de la economía, y, a partir de ella, de todas las instancias de la vida social.

El papel de la ciudadanía social, tiene que verse relacionada con los efectos que las políticas neoliberales están produciendo en el plano social y económico en toda Latinoamérica y con la posibilidad de reafirmación de la democracia, entendida como un proceso integral que debe tener en cuenta, de manera particular, la solución de los problemas sociales y la participación organizada y consciente de la ciudadanía en la solución de los mismos.

La función histórica de la sociedad civil ante la realidad del mundo contemporáneo y su incidencia en Latinoamérica, debe estudiarse vinculada con la identificación de nuevos sujetos sociales, los procesos de transformación del Estado, la revalorización de la política y lo político, las formas de representación y acción políticas, la crítica a los conceptos y prácticas cuantitativas y excluyentes, por selectivas, de los procesos económicos y a una valoración del desarrollo que tenga en consideración su naturaleza integral, y por lo mismo, su dimensión social, humana y ética y el carácter sistémico que estos elementos presentan en sus formas particulares de relación.

La consolidación de la democracia requiere la participación efectiva de tres instancias fundamentales a todo proceso histórico: El Estado, el mercado y la sociedad civil. A través de esta última se realiza la reafirmación del papel que a la ciudadanía corresponde desempeñar en los esfuerzos de construcción de una democracia moderna, donde la libertad y la justicia social sean parte indisoluble de esa realidad construida tanto sobre lo político e institucional, como sobre lo económico y social.

Una de las fallas de los sistemas democráticos en América Latina, lo constituye la escasa presencia de la ciudadanía en los asuntos que corresponden a los intereses nacionales, los que permanecen referidos casi exclusivamente a la clase política,

---

<sup>5</sup> Roberto Rodríguez Guerra. *Ob. cit.*

con no poca frecuencia más interesada en la conservación del poder y de sus intereses políticos, ideológicos y personales, que en los verdaderos temas y problemas que conciernen al país.

Otra de las carencias que afectan la profundización de los sistemas democráticos en Latinoamérica, consiste en la separación entre dos instancias que deben marchar unidas en forma complementaria, y que son, el ejercicio político de la democracia, mediante el cumplimiento de los requerimientos del sufragio, y la situación económica y social.

El cuadro que presenta esta situación, evidencia una fractura entre la democracia política e institucional y la democracia económica y social. Se olvida frecuentemente que la democracia es un sistema que incluye la atención y solución de los problemas sociales más acuciantes, los que, difícilmente, podrán ser atendidos y resueltos en forma satisfactoria si se deja de lado la estrecha relación que debe existir entre el sistema político, jurídico e institucional y las políticas económicas y sociales encargadas de dar solución a las crecientes demandas de la población.

La legitimidad de la democracia no depende únicamente de la legalidad, sino de la complementación de ésta con las políticas integrales que atañen a los servicios básicos de la población y a las políticas sociales concernientes. La legitimidad y credibilidad de la democracia está en relación con los beneficios que produce a la población.

Desafortunadamente, por causas estructurales complejas y de antigua data, el desarrollo de la democracia representativa no ha ido acompañado de un paralelo desarrollo en la solución de los problemas sociales que han visto agravarse su situación en estos últimos años.

En América Latina la pobreza crítica aumentó en forma alarmante en los primeros años de la década de los 90, los que coinciden, precisamente, con un proceso político de reafirmación de la democracia.

Por supuesto, y lo hemos dicho en diferentes ocasiones, esto no se debe a la existencia de la democracia misma, sino a sus carencias, a su falta de proyección en los campos económicos y sociales y sobre todo, al hecho de la agudización de la indigencia a partir de la aplicación indiscriminada de las políticas neoliberales. La base fundamental del neoliberalismo es el Mercado Total, supuestamente entendido como el mecanismo absoluto de la competencia perfecta y del equilibrio perfecto. Sabemos que los grandes teóricos de esta tesis se han inspirado en Adan Smith, el primero que habló de la mano invisible del mercado como instancia bienhechora que naturalmente conduce a la sociedad a su

equilibrio y a la adopción de los cauces que le son propios, condición ésta de todo crecimiento y desarrollo.

Después de Adan Smith, Pareto, Mises, Popper, Isaías Berlin, Friedman y sobre todo Hayek han teorizado, cada quien desde su propia identidad teórica, acerca del mercado, la sociedad abierta y la libertad. Uno de los argumentos utilizados es que toda regulación por parte del Estado violenta la tendencia natural que es consustancial al hombre y la sociedad y que se realiza a través del mercado.

Sin ahondar en las consideraciones que ya hemos hecho, cabría decir, no obstante, que no está demostrado que el mercado realice la naturaleza en la sociedad, que la condición humana está regida por las mismas leyes aplicadas en la misma forma que en el propio reino de la naturaleza y que tratar de regular en forma voluntarista o consensual lo que debe ser regulado naturalmente por el mercado, es atentar contra la libertad esencial la que se realiza a través del mecanismo del mercado.

Ni el mercado es un fenómeno natural, sino social e histórico, ni el ser humano se rige de manera total por las leyes de la naturaleza. Si no existiese un mecanismo regulador, que para el caso corresponde al Estado, por supuesto en el entendido que debe estar al servicio del bienestar colectivo, que es su razón de ser, el mercado, concebido como un absoluto, favorecería exclusivamente a los que ya se encuentran favorecidos por una situación económica y social preexistente.

La historia supone un complejo tejido de voluntades y consensos mediante el cual se trata, bien o mal, de alcanzar los equilibrios indispensables a la convivencia humana. Renunciar a ello es renunciar a la condición humana; rechazar en esencia toda regulación, es asumir que el hombre sigue siendo un ser exclusivamente situado en el reino de la naturaleza, que el representante de ese orden natural es el mercado, y, correlativamente, desconocer lo que ha creado como alternativa y como medio natural: la cultura y la historia.

Los hechos han demostrado y están demostrando que no es el mercado irrestricto quien puede realizar los valores de la sociedad y el ser humano. Por lo tanto, el problema consiste no en sacralizar o satanizar el mercado en abstracto, sino en tener conciencia clara acerca de la imposibilidad de que éste realice por sí solo los más caros anhelos del hombre sobre la tierra. El mercado, en todo caso, no es un fin sino un medio. El fin último es, ha sido y seguirá siendo la búsqueda de la justicia, de la libertad y la felicidad. Si estas aspiraciones del ser humano no pueden alcanzarse por las limitaciones intrínsecas de toda empresa humana, debe al menos lucharse para tratar de obtener conscientemente lo que más se aproxime a estos valores.

Si la acción exclusiva del mercado nos está indicando que la miseria ha aumentado en un polo al tiempo que en el otro aumenta la riqueza, si la opulencia crece como crece también en el otro extremo la indigencia, si la brecha entre ricos y pobres se agranda día a día en nuestras sociedades, ¿no es acaso inconsciente insistir en una opción única que acentúa la miseria y la infelicidad si se le asume como factor exclusivo de regulación social y, por eso, desligado de los otros factores complementarios que, junto al mercado, deben intentar la ímproba tarea de mejorar la condición social de la persona y la calidad de la vida: el Estado y la sociedad civil?

El fracaso de los regímenes autoritarios del Este, no legitima automáticamente la opción opuesta. El derrumbe de un totalitarismo no ratifica la consolidación de otro a nombre de la libertad, de una libertad equiparada al derecho absoluto del mercado, sin ningún mecanismo de regulación que trate de compensar la injusticia social y sin ningún referente a la equidad.

Ante esta situación esbozada en las consideraciones anteriores, cabe preguntarse: ¿puede la sociedad civil, junto al Estado y al mercado, desempeñar un papel participativo, regulador y de equilibrio? Creo que es importante reflexionar sobre esto.

La sociedad civil no sólo puede sino que debe desempeñar un papel preponderante en la consolidación de la democracia y en la búsqueda de la justicia social. Es mediante el establecimiento de sociedades participativas que se puede consolidar la democracia como sistema político, económico y social.

La participación activa de la ciudadanía permite aliviar las tensiones estructurales que padecen las sociedades latinoamericanas a causa del desequilibrio que existe entre la democratización política y el desajuste y asimetría social.

La falta de crecimiento económico repercute inevitablemente en la condición social de todos los miembros de una sociedad y, de manera particular, en aquellos pertenecientes a los sectores menos favorecidos. Pero más aun, el crecimiento sin equidad, repercute de manera negativa sobre la situación económica, social y moral de la sociedad. Cuando el crecimiento económico no va acompañado de una adecuada distribución de los beneficios, se acentúa no solamente la injusticia social, sino también se cuestiona la legitimidad moral de ese crecimiento que enriquece a unos pocos y sumerge en la miseria a los más, al tiempo que acrecienta las tensiones sociales que surgen de una situación semejante.

El estilo de los procesos de globalización a los que está sometido el mundo contemporáneo, agravan la situación descrita porque éstos se realizan a partir de la abolición, no sólo de las economías nacionales, sino de la propia cultura y de la identidad. Conviene precisar que no formulamos un alegato nacionalista. Los

nacionalismos han sido el caldo de cultivo o el pretexto de las dictaduras y toda forma de autocracia y represión de las personas. El nacionalismo ha sido un pretexto de quienes detentan el poder para oprimir y reprimir, hacia adentro o hacia afuera, dependiendo de las posibilidades y circunstancias de que se trate.

Si bien rechazamos el nacionalismo entendido como reducto tribal de la conciencia, como pretexto para todo tipo de abusos y como expresión de una mentalidad reducida e intransigente que niega lo otro y rechaza lo diferente, reafirmamos, no obstante, el concepto de Nación, entendida como una comunidad de valores y proyectos, de realidades y expectativas, abierta al mundo para enriquecer la propia cultura con los aportes de las demás y dispuesta a trascender sus límites y fronteras para integrarse en la dimensión más ancha de la cultura universal.

Ninguna parroquia ha sido signo de fecundidad y progreso, pero otra cosa es partir al encuentro del mundo desprovisto de la raíz y esencia de lo que somos, pues si eso ocurriera estaríamos destinados a disolvernarnos y a desaparecer. Se puede decir que eso es deseable si esta disolución se produce en el ancho mar de la vida universal, en el horizonte sin fronteras de una realidad planetaria. Yo respondería que ninguna universalidad se alcanza diluyendo la identidad de los pueblos y favoreciendo la estandarización mundial.

Si ha de existir una cultura universal compatible con la dignidad y la identidad humanas, ésta debe ser el resultado de la síntesis de múltiples afluentes culturales y expresiones históricas. Si una cultura planetaria surgiese como consecuencia de ese abrazo universal de las culturas, de ese diálogo de las identidades, bienvenida sea. Si en cambio debemos disolvernarnos sin rostro en un modelo unilateral que además no siempre representa una cultura superior, sino, con frecuencia, los residuos de una subcultura, que no es mejor sino que solamente proviene de una sociedad más poderosa, tenemos la obligación de resistir y luchar para que una verdadera universalidad, producto de la multiculturalidad, florezca.

La política y la democracia sólo pueden enriquecerse desde la cultura y la cultura sólo puede ser presencia real en la vida de un pueblo si en ella participa la sociedad con objetivos precisos y con clara conciencia del papel que le corresponde.

Con esta filosofía claramente establecida es más factible intentar una reformulación de la democracia del quehacer político y del rol más específico e inmediato que corresponde a la sociedad civil. Desde un plano más directamente político, la sociedad civil tiene o debe tener una función preponderante porque le corresponde y también porque se encuentra ante la crisis de la política entendida en los términos clásicos, ante la devaluación de las ideologías y de los partidos

políticos. Se requieren procesos creativos e innovadores en el quehacer político y la sociedad civil debe aportar al enriquecimiento de este proceso.

El concepto de ciudadanía adquiere una expresión importante en la forja y consolidación de la democracia, entendida ésta, no únicamente como un sistema político, sino como un sistema de valores y una cultura.

La participación de la ciudadanía debe dar respuestas a tres preguntas básicas: ¿quiénes?, ¿cómo?, ¿para qué?

Con respecto a la primera pregunta, ésta se refiere a los sujetos de la ciudadanía que deben participar; en este sentido, habría que señalar que son los sujetos que forman la sociedad civil, la que entendemos para estos propósitos como una comunidad formada por un conjunto de entidades, organizaciones y asociaciones que no forman parte del sector público, pero que pueden y deben ejercer funciones de carácter público y social.

En virtud de este concepto se establece, meridianamente, la diferencia entre lo que es la participación de la ciudadanía y lo que corresponde a la privatización impulsada por el neoliberalismo. Esta última, la privatización, se refiere, principalmente, al cambio de naturaleza de la función que pasa de pública a privada y la transferencia de la competencia o atribución del órgano encargada de ejercerla, lo que implica un traspaso de la función del Estado a la empresa privada que actúa en tal carácter y con ánimo de lucro.

En la acción de la ciudadanía la función debe mantener su carácter público y social que es irrenunciable, como sería el caso de la salud y la educación, por ejemplo, de cuya responsabilidad no puede ni debe exonerarse al Estado, pero con la participación activa de la sociedad civil, tanto en la elaboración de las políticas y estrategias, como en la ejecución de las mismas. Además, por otra parte, la participación de la ciudadanía no es con ánimo de lucro, ni la organización de ésta, ni su participación responden a la filosofía y a los criterios propios de la empresa.

Tres factores, en consecuencia habría que señalar para identificar de manera más precisa la naturaleza social, jurídica y económica de la participación de la ciudadanía: la función que ejercita, la que debe ser preferiblemente pública y social; el organismo o entidad que lo ejerce, que no es de carácter público, aunque tampoco puede ser asimilado a la empresa privada, pues su naturaleza es esencialmente social; y la convergencia de su acción con el Estado, lo que implica que su acción no es excluyente como en el caso de la privatización.

Determinada su naturaleza se puede con más propiedad responder a la primera pregunta y señalar, sin tener carácter excluyente, sino meramente ejemplificativo,

a los actores y sujetos sociales de la sociedad civil mediante los cuales se pueden ejercer las acciones propias de la ciudadanía. Entre éstos, gremios, asociaciones profesionales, culturales, de defensa al consumidor, movimientos, juntas comunales, comités de barrio, y por supuesto, los ciudadanos individualmente considerados.

En cuanto a la segunda pregunta, ¿cómo?, la actuación de estos sujetos, debería realizarse mediante la respuesta a problemas específicos: formación de escuelas, mejoramiento de hospitales, vías de penetración, mejoramiento de calles, a manera de ejemplos, lo que exige determinadas formas de organización, como las asociaciones de padres de familia para participar en la formulación de políticas educativas y en la solución de problemas concretos; patronatos, para participar en los asuntos referentes a la salud y sus sistemas.

Creo que la estructuración de un adecuado sistema organizativo podría considerar la constitución de asociaciones sectoriales tales como: Padres de familia, productores, industriales, agricultores, intelectuales, maestros, gremios, asociaciones profesionales, periodistas, por mencionar algunas posibilidades.

La organización debería estar ligada al tipo de políticas que se pretenden desarrollar. Entre éstas habría que mencionar:

**Políticas Locales:** lo que exige un grado determinado de articulación horizontal entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil concernidas en la solución de un tipo específico de problemas, y debidamente relacionadas también, con las entidades municipales correspondientes.

**Política Nacional:** lo que implica la articulación de los proyectos locales, municipales o departamentales, con políticas nacionales de desarrollo. Se trata de que los proyectos que se realizan con participación de la ciudadanía en circunscripciones específicas formen parte, en forma modular, del conjunto de planes y proyectos a nivel nacional, constituidos por las políticas generales del Gobierno Central y por la integración debidamente jerarquizada de éstas con el conjunto de políticas locales o específicas elaboradas. Se trata de la conformación de un sistema en el que participen formas horizontales y verticales de relacionamiento.

Esta vinculación no debe excluir la actividad política propiamente dicha, como podría ser, la participación en la elección de diputados conforme designación regional, la interacción con los partidos y movimientos políticos, en el apoyo a candidatos que respondan a propuestas específicas de la ciudadanía, y en el control y evaluación del trabajo político.

Formulación de un sistema de contrapesas, balanzas y contrapoderes en el control y evaluación de los órganos del Estado y de los servicios públicos. Como puede apreciarse, todo ello conduce a la organización de la sociedad civil para su participación estratégica en lo político, económico, social y cultural, deviniendo así en una verdadera fuerza de equilibrio que contribuye con su estabilidad a profundizar la democracia y neutralizar la formación o acción de grandes bloques económicos y políticos.

En cuanto a la tercera pregunta, ¿para qué?, pienso que la acción de la ciudadanía debe desempeñar un papel primordial en la consolidación de la democracia y en la integración social interna, requisito para la adecuada participación en los procesos de integración regional y subregional.

Con la acción de la ciudadanía puede alcanzarse un concepto y realización del desarrollo económico que sea antes que nada un verdadero plan de desarrollo social. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para alcanzar el desarrollo de un país, pues junto a aquél debe darse un proceso de distribución de la riqueza que beneficie a la sociedad en su conjunto y no sólo a una parte de ella.

La participación de la ciudadanía debe hacerse teniendo por objetivo un desarrollo integral, democrático, endógeno y, sobre todo, humano. Será integral, en tanto contribuya al mejoramiento ético, cultural y social de la persona; democrático, en la medida en que en su elaboración y disfrute participe la sociedad en su conjunto; endógeno, si se sustenta en la forma y tradiciones de organización productiva y en las propias riquezas y potencialidades humanas y materiales de un país, debiendo ser a la vez, capaz de integrar toda experiencia ajena que contribuya a enriquecer la propia y de excluir la copia mecánica de modelos que históricamente en sus distintas versiones han fracasado, frustrando repetidamente las esperanzas de los pueblos de América Latina.

La participación en los procesos regionales y subregionales de integración, debe, partir de un proceso de integraciones sucesivas en el que están claramente definidos los objetivos y estrategias en cada una de sus etapas. La primera integración que debe realizarse es la social interna y conforme a ella, la de las economías nacionales mediante la definición de las estrategias y plazos requeridos para resolver el problema del desempleo y la pobreza crítica.

Como síntesis de lo dicho y haciendo propia la Agenda Temática propuesta por la Acción Latinoamericana de Ciudadanía, reafirmamos la necesidad de "pensar y actuar la ciudadanía de manera articulada y transversal" que involucre a la sociedad civil en los procesos de transformación y modernización del Estado; en la configuración de nuevos actores sociales; la construcción de lo público y la democratización de la sociedad; la estructuración de los criterios de participación y nuevas formas de representación y acción política; las articulaciones entre la

sociedad civil y la sociedad política que establezca las posibilidades reales de la gobernabilidad; la sociedad civil, las acciones culturales y el surgimiento de nuevos valores; la ciudadanía y el desarrollo económico, concebidos como lucha contra la pobreza y la exclusión, y la conformación de estrategias de sobrevivencia.

Se trata de estructurar una organización para que juegue un papel estratégico en la interacción de las fuerzas fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Sobre todo, debe asumirse la acción de la ciudadanía y la participación efectiva de la sociedad civil, como una forma de la democracia, como partes ejecutivas de una nueva filosofía y una nueva ética de los valores fundadas sobre un humanismo solidario a partir del cual se redefinan los conceptos, fines, objetivos y estrategias democráticas del desarrollo.

### 1.13 La democracia y el desarrollo humano sostenible

La democracia y el desarrollo humano sostenible son conceptos complementarios que se accionan recíprocamente. "La esencia de la filosofía del Desarrollo Humano consiste, precisamente, en enfocarlo desde los objetivos últimos del desarrollo mismo, vale decir, desde el cumplimiento de las aspiraciones de la gente, desde el progreso que buscan, desde lo que necesitan y quieren hacer"<sup>6</sup>.

Los objetivos fundamentales del Desarrollo Humano sostenible son: el acceso sin discriminación a todas las oportunidades y la remoción de obstáculos y desigualdades que impiden el desarrollo pleno de las capacidades de cada quien. Se trata de restablecer la jerarquía entre los fines y los medios, devolviendo al ser humano su carácter de sujeto y destinatario de todo proceso de desarrollo, el libre acceso a las oportunidades, la justa distribución del ingreso y la priorización de los aspectos sociales.

Este concepto de desarrollo no se limita al solo crecimiento económico, sino a la participación de todos en los beneficios culturales, espirituales y materiales de la sociedad. Es un concepto que supera toda idea de proteccionismo y beneficencia, pues se trata de algo que tiene que ser fruto del esfuerzo de las personas y la colectividad.

En este sentido, el desarrollo va más allá de consideraciones puramente económicas, pues se trata de un tejido de situaciones políticas, culturales y

---

<sup>6</sup> Mahbub Ul Haq. "El Desarrollo Humano Sostenible: Nuevo enfoque del desarrollo". PNUD, Bolivia 1995.

sociales. Conceptos como la ética y los valores son fundamentales, pues el desarrollo no es algo puramente material, sino relacionado a un *ethos* y a una *axiología*, que tiene que ver con la justicia, la equidad, la igualdad de oportunidades y la calidad de la vida. En síntesis, con la democracia.

El objetivo principal es alcanzar y consolidar la democracia, la gobernabilidad democrática y la organización y participación de la ciudadanía.

## 2. El Estado y La Nación en La Constitución Nicaragüense

En lo que concierne a Nicaragua, la democracia, desde un punto de vista jurídico, está ligada a la idea del Estado-Nación, de acuerdo a los alcances que le confiere la propia Constitución Política.

De conformidad a las características del presente trabajo, nos limitaremos a una idea general del Estado-Nación nicaragüense desde la consideración de algunos aspectos fundamentales: el concepto de Nación, el de Estado, Estado de Derecho y el de Estado Social de Derecho.

Establecidos los límites y alcances, pasemos a continuación a considerar cada uno de los temas señalados.

### 2.1 El concepto de Nación

El Artículo 130 de la Constitución Política, primer párrafo, dice literalmente que la “Nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede a quien lo ejerce más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes”.

En esta disposición constitucional encontramos una serie de términos cuyos conceptos y alcances es preciso esclarecer.

En primer lugar el concepto de Nación -aunque ni la Constitución, ni ningún otro cuerpo de leyes define el concepto de Nación, creo importante señalar que este concepto- al igual que el espíritu general de la Constitución ha estado inspirado en el pensamiento de la Ilustración y de las revoluciones europeas, la Inglesa en 1688 y la Francesa en 1789 y de su Constitución Política de 1791. No puede dejar de mencionarse la influencia de la revolución de los Estados Unidos, en 1776 y de su Constitución Política de 1787.

## 2.2 Raíces filosóficas y jurídicas del concepto de Nación

En cuanto a las raíces filosóficas y jurídicas del concepto de Nación en el Constitucionalismo moderno, esto incluye al latinoamericano y al nicaragiense, en particular, habría que mencionar el pensamiento de Emmanuel Sieges (1747-1836) quien a partir de sus reflexiones sobre el Tercer Estado, en la primera fase de la Revolución Francesa, identifica este Tercer Estado con un concepto de Nación fundado sobre principios nuevos.

En la base de estos nuevos principios está la voluntad de agruparse bajo objetivos comunes, la que confiere a esta asociación el sentido de unidad, que en medio de las diferencias constituye el plano de coincidencias necesarias para formar una Nación.

Además del pensamiento de la Ilustración y de la filosofía del liberalismo democrático europeo, habría que mencionar el pensamiento de los filósofos y poetas del Idealismo Alemán, Fichte, Hegel, Schelling, Horlderlin y otros, advirtiendo, por supuesto, los excesos a los que fue llevado el pensamiento de estos filósofos por el nazifascismo. No obstante, no puede ignorarse que mucho de sus ideas han sobrevivido en el Constitucionalismo mundial contemporáneo.

Fichte (1762-1814), en sus Discursos a la Nación Alemana, dictadas en la Academia de Berlín en los meses de diciembre de 1807, enero y febrero de 1808, parte de asumir el concepto de pueblo como equivalente al de unidad de destino. Una Nación es un destino que se cumple sumando las visiones y acciones de las diferentes generaciones que se suceden a través de la historia. Es la integración de los múltiples proyectos, encadenados unos a otros para dar respuesta a cada situación histórica particular, dentro de una visión de conjunto que la engloba y justifica a todos y a cada uno de ellos, siempre que respondan a ese ideal supremo de Nación.

Hegel (Jorge Federico Guillermo Hegel, 1770-1831) identifica este destino en el concepto de Estado-Nación en el que se resuelven armoniosamente los conflictos de la sociedad. El Estado es mucho más que esa estructura de poderes a la vez independientes e interrelacionados, para transformarse en la encarnación del destino nacional, máxima expresión del espíritu de un pueblo y de la racionalidad suprema.

### 2.3 El concepto de Nación en el constitucionalismo occidental, latinoamericano y nicaragüense

El concepto de Nación del Constitucionalismo latinoamericano y nicaragüense, está influenciado por esa tradición que tienen sus raíces filosóficas, principalmente, en la ideología de las democracias liberales, europeas y norteamericana.

Así pues la Nación viene considerada como pueblo. El pueblo como una pluralidad de expresiones que resuelve sus diferencias en una unidad superior, en un destino nacional.

Dos ejes principales nos sirven de soporte para construir el concepto de Nación: uno de ellos, la historia que recurre al pasado en el que convergen cultura, tradiciones, religión, etnias, lenguas, las que, comunes o diferentes, según los casos, confluyen en una síntesis a través de la cual se expresa eso que se ha denominado el espíritu nacional. El otro, el proyecto o propuesta de un futuro común por el cual se definen los objetivos de una comunidad para el porvenir y la estrategia para alcanzarlos.

A estos dos elementos que agrupados forman los dos ejes principales a los que nos hemos referido, habría que agregarle una condición esencial; esos elementos se encuentran en actividad, es decir, en un estado dinámico determinado por dos fuerzas: una centrípeta que atrae hacia adentro, hacia el centro o raíz de la historia en donde radican los orígenes comunes de la nacionalidad, la otra centrífuga, que es atraída hacia afuera, hacia el futuro concebido como proyecto. Si faltan esas dos fuerzas que imantan el presente hacia el pasado en busca de los orígenes y las raíces; y hacia el futuro, en busca del proyecto común, de la propuesta histórica, la Nación se debilita y corre el riesgo de desintegrarse.

Aunque oficialmente el Constitucionalismo occidental ha reconocido la paternidad del concepto de Nación en el liberalismo europeo y norteamericano, lo cierto es que la influencia del Romanticismo o Idealismo Alemán está presente, aunque en América Latina la corriente Romántica, la de Sarmiento, Alberdi y otros, en la educación, la historia y el derecho han prescindido del pasado, que fue punto de referencia esencial en el Romanticismo Europeo, y principalmente en la Escuela Histórica Alemana de Scheller, Schlegel y Savigny.

Esa doble orfandad, la de la conciencia del pasado y la de la voluntad del futuro, ha hecho muy frágil la realidad de la Nación en la historia de los países de América Latina, en general, y de Nicaragua en particular.

El Artículo 5 de la Constitución Política de Nicaragua establece como principio de la Nación nicaragüense, “la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad de la

persona humana, el pluralismo político, social y étnico, el reconocimiento a las distintas formas de propiedad, la libre cooperación internacional y el respeto a la autodeterminación”.

En esta enumeración de principios se incorporan aspectos que no corresponden al concepto de Nación como son los de reconocimiento a las diferentes formas de propiedad y libre cooperación internacional. Ellos, en todo caso, podrían ser principios del Estado nicaragüense que presupone una organización territorial y un ordenamiento jurídico mediante el cual se ejerce la soberanía cuyo depositario es el pueblo. Es de todos conocido que existen y han existido naciones sin territorio. Como ejemplos históricos, podemos mencionar los de la Nación Israelí y la Nación Palestina.

En cuanto a la libertad y la justicia, éstas pueden estar referidas a la Nación, pero no como principios, pues, si no existiesen como principios por estar violentados, restringidos o anulados, la Nación no existiría o desaparecería ante la inexistencia o desaparición de sus principios. Y es bien sabido que la Nación existe, aunque el pueblo que la encarna esté sojuzgado y por lo tanto carezca de libertad y padezca una injusticia, siempre y cuando estén presentes los elementos que conforman a la Nación y que ya hemos estudiado: la existencia de un pueblo; de un pasado en el cual se reconozcan los orígenes y la identidad; y de un proyecto, asumido como futuro posible.

En cuanto al pluralismo, el político y social, más que un principio de la Nación, es un principio de la democracia, entendida como sistema o régimen político. En cuanto al pluralismo étnico, éste si debe ser considerado como un principio, habida cuenta de la pluralidad étnica, y además, lingüística, religiosa y cultural del pueblo nicaragüense, particularmente, en lo que se refiere a las diferencias existentes entre la población de la Costa del Pacífico y de la Costa Atlántica. Además, el Artículo 8 de la Constitución establece que Nicaragua es de naturaleza multiétnica... En términos generales las naciones pueden estar formadas por una sola etnia o por varias, siempre que en ambos casos tengan un proyecto histórico común, en el que todas las etnias se sientan copartícipes.

### 3. Estado de Derecho y Estado Social de Derecho

Como ya dijimos el Artículo 130 de la Constitución establece que “La Nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho”, sin proporcionar ni el concepto ni el significado de éste.

A efectos del presente estudio, procederemos primero mediante el análisis de los diferentes componentes de la definición, para luego retomarlos en la síntesis correspondiente. De esta forma, analizaremos los conceptos de Estado de

Derecho y Estado Social de Derecho, conceptos fundamentales para comprender el sentido y alcance de la democracia.

Establecido lo anterior comencemos tratando de precisar el concepto de Estado de Derecho.

### 3.1 El Estado de Derecho

Muy ligado a la influencia del Derecho en la conformación del concepto de Estado y de democracia, surge el concepto del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho nace con la Revolución Inglesa de 1688 y se universaliza con la Revolución Francesa de 1789, y la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de 1776.

El Preámbulo de la Constitución Francesa de 1791, define el Gobierno, como Gobierno de Leyes y no de hombres, dejando claramente establecida la sujeción del poder a la ley, fundamento necesario de la democracia.

En resumen podríamos decir en una primera aproximación al concepto, que el Estado de Derecho es la subordinación de todos, gobernantes y gobernados, al imperio de la Ley.

### 3.2 Principios del Estado de Derecho

El fundamento jurídico de la democracia reside en el concepto de Estado de Derecho y el de este último, en la existencia de un conjunto de principios que le son constitutivos. Tal es la relación entre ambas categorías, que cada una de ellas encuentra su complemento necesario en la otra, al extremo que no existe democracia sin Estado de Derecho, ni Estado de Derecho sin democracia.

El Constitucionalismo occidental moderno cuyo auge mayor se da en el siglo XIX con el gran desarrollo del Derecho Público Francés, establece, además, una serie de elementos que precisan este concepto de imperio de la ley. Esquematizando un poco, podríamos decir que estos principios, porque lo son en la medida en que sin ellos no hay Estado de Derecho, se presentan en la siguiente forma: Supremacía de la Constitución (la Constitución es la máxima norma jurídica a la cual debe ajustarse todo el sistema normativo nacional); jerarquía de la norma jurídica (las normas entre sí observan un orden jerárquico): Constitución, leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos leyes, estatutos, reglamentos, ordenanzas. Una norma inferior no puede ir en contra de una superior; una norma de superior rango y de fecha posterior, deroga a la norma inferior. Legalidad (ningún Poder del Estado,

organismo de Gobierno o funcionario, tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución y las Leyes de República, Artículo 183 CN); garantías al debido proceso (todo proceso tiene un carácter objetivo y general y se regirá por los mismos principios, Artículo 34 CN); irretroactividad de la Ley (la ley no tiene efecto retroactivo, excepto en materia penal cuando favorezca al reo: Artículo 38 CN); Derecho a la Defensa (nadie puede ser condenado sin ser oído, numeral 4, Artículo 34 CN); Presunción de inocencia (toda persona es inocente mientras no se pruebe lo contrario, numeral 1, Artículo 34 CN); entre otros.

Entre los principios fundamentales al Estado de Derecho y el concepto formal de democracia hay que hacer referencia al Principio de Legalidad, el cual, consiste en la obligación de ajustar toda las actuaciones de los poderes, órganos y funcionarios del Estado, a la Constitución y Leyes de la República.

La disposición constitucional que funda de manera más directa el principio de legalidad, es el Artículo 183 que literalmente dice: “Ningún poder del Estado, organismo de Gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las Leyes de República”.

### 3.3 El Estado Social de Derecho

El Estado Social de Derecho es aquel que reconoce la titularidad jurídica de los grupos sociales, entendidos estos como sujetos de Derecho, y la convivencia sociológica de la participación de la sociedad civil en la construcción de la democracia política, económica y social. Tiene que ver directamente con el concepto y práctica de la democracia participativa. El Estado Social de Derecho es un concepto cuantitativo y cualitativamente más amplio que el concepto clásico de Estado de Derecho caracterizado, este último, entre otros, por dos rasgos principales: en primer lugar, la limitación al poder público y a la potestad del Estado por el Derecho, en beneficio de los Derechos y garantías Individuales, y la tendencia a la juridicación de lo político. Es la formulación clásica de la democracia liberal.

### 3.4 El Estado Social de Derecho y la Constitución nicaragüense

Elementos específicos de ese Estado Social de Derecho, los encontramos en el texto constitucional nicaragüense en el Capítulo III que habla de los Derechos Sociales; en el Capítulo V, sobre los Derechos Laborales; en el Capítulo VI, sobre los Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica; el Título VI, Capítulo I, sobre la Economía Nacional; en el Capítulo II de ese mismo Título, sobre

Reforma Agraria y en el Título VII, Educación y Cultura, Capítulo Único de manera particular en el Artículo 118 referente a la participación de la comunidad en la educación. En el Artículo 80 de la Constitución que establece que “El trabajo es un derecho y una responsabilidad social”, y en el Artículo 81 que expresa que “Los trabajadores tienen derecho de participar en la gestión de las empresas, por medio de sus organizaciones y de conformidad con la ley”<sup>7</sup>.

#### 4. Nicaragua y la Crisis Histórica de la Democracia

La historia de Nicaragua, como parte de una historia más vasta, presenta un rasgo negativo dominante, que Octavio Paz señala refiriéndose a América Latina, en varias de sus obras: la fractura entre el mundo jurídico y el mundo real.

Esta ruptura con la que se inicia la vida republicana de nuestros pueblos es, posiblemente, la causa principal de los problemas políticos y de la dificultad de consolidar la democracia.

La falta de racionalidad política, la debilidad de las instituciones, creadas más como apariencia que como respuesta a una necesidad genuina, lo mismo que la ausencia de lo que me permitiría llamar conciencia de la legalidad, han impedido, impiden e impedirán mientras no sea superada esa situación, el establecimiento de un verdadero sistema democrático.

Más que crear instituciones y sistemas legales que respondan con racionalidad a problemas reales de la sociedad, nos hemos dedicado a copiar y a transferir instituciones con un escaso sentido crítico. Más que un contrato social que establezca las normas mínimas de convivencia, la política nicaragüense se ha caracterizado por la suscripción de pactos que atienden intereses inmediatos, coyunturales y particulares.

Nuestra historia constitucional y nuestra cultura política a través del tiempo son una muestra de esta afirmación. La crisis de la democracia nicaragüense obedece a una mínima o nula valoración de lo que significan las instituciones, el sistema legal y un verdadero contrato social, para la creación y consolidación de un sistema democrático. El camino de la inestabilidad y el muro contra la democracia, se han construido siempre de la misma forma: pacto, constituyente, nueva Constitución, reelección y violencia.

La crisis de la democracia nicaragüense es una crisis estructural. Crisis política, crisis institucional y, por supuesto y como consecuencia, crisis económica y social. La crisis de la democracia nicaragüense es una crisis de rupturas: ruptura

---

<sup>7</sup> Constitución Política de Nicaragua. Publicación Oficial de la Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua

entre las instituciones y el mundo económico y social, entre el vértice gubernamental y político y el resto de la pirámide social, entre la tarea política partidaria, de interés de las cúpulas dirigentes y los problemas económicos y sociales apremiantes, de interés de sus propias bases.

#### 4.1 El poder y las instituciones en la tradición nicaragüense

La teoría y práctica constitucional del Estado nicaragüense nos indican que ha existido siempre una concentración de poder a favor del Ejecutivo, que en no pocos casos, va más allá de los alcances habituales que confiere el propio Sistema Presidencial.

La historia constitucional y del Estado nicaragüense, ha sido, más que nada, la historia del poder. Las instituciones no han sido la fuente del poder, ni el ámbito de su legitimidad, sino un instrumento para transformar sus abusos y excesos en formas y actuaciones legalmente justificadas.

No se puede obviar, sino a riesgo de hacer una proposición ingenua, la vinculación personal del gobernante o los gobernantes con el poder. Es inevitable que así sea, que quien gobierna imprima las características propias a su gestión y disponga de una cuota importante de influencia y poder efectivos, en relación con el rango que ostenta y con las funciones que corresponden al cargo que desempeña. No obstante, las características históricas entre el poder y las instituciones en nuestro país, han estado determinadas, más que por el esfuerzo para la más racional y provechosa utilización de los mecanismos jurídicos, por la idea y la práctica de que las instituciones y las leyes son instrumento al servicio de quien gobierna, proyecciones del poder personal cuya función esencial consiste en legitimar y dar visos de legalidad a las decisiones del poder.

La tentación autoritaria, ha caracterizado nuestra naturaleza política e institucional. El nicaragüense no tiene, ni ha tenido, una conciencia clara de la institucionalidad, al menos, no la ha tenido desde las esferas en las que se ejercita el poder.

Las instituciones son creaciones de la voluntad general. Expresión de la sociedad civil reflejada en ella para organizar la vida colectiva y dar solución a los problemas que le corresponden. El orden social debe garantizarse mediante la adecuada estructura jurídica, a través de la arquitectura político-institucional. La libertad misma, en sentido político, jurídico y social, no es otra cosa que la armonía de la voluntad individual con la voluntad colectiva o general. Ese es el sentido más profundo de la transformación de la libertad natural en libertad civil, de la que nos habla Rousseau en el Contrato Social.

En cuanto al Derecho, creo que en Nicaragua hemos enfrentado siempre una crisis cultural a ese respecto, particularmente, en lo que concierne al Derecho Público.

Las Constituciones nicaragüenses han proclamado, invariablemente, las garantías individuales, los derechos civiles y políticos, la democracia, la libertad, la independencia de poderes, el Estado de Derecho, mientras la práctica política efectiva, considerada en sí misma, ha transitado por muy diferentes caminos; por los que llevan a la autocracia, la arbitrariedad, el militarismo, la situación de facto y el caudillismo.

Esta situación ha inducido a otra: la percepción que en términos generales tiene la sociedad nicaragüense frente al Derecho. En tanto existe una aceptación consciente o inconsciente, de la utilidad y necesidad del Derecho Privado, especialmente, del Derecho Civil y del Derecho Procesal, hay un sentimiento colectivo de la irrealidad del Derecho Público, principalmente, del Derecho Constitucional y del Derecho Político.

Esto nos revela varias cosas: que hay más cohesión ante el Derecho en la sociedad civil que en el Estado. Que hay desintegración y hasta contradicción entre el Estado y la sociedad civil. Nos revela, también, que hay un escepticismo en la colectividad ante la eficacia del sistema jurídico con respecto al cumplimiento por parte del Gobierno y una percepción de parte de este último de una especie de derecho natural implícito que lo coloca por encima de las leyes, cuando éstas lo obstaculizan en la satisfacción de sus propios intereses.

No me estoy refiriendo a un Gobierno en particular, sino a una característica dominante en la historia del ejercicio del poder en Nicaragua. Por ello creo necesario esta reflexión sociológica y filosófica del poder y las instituciones en la historia de nuestro país. La valoración de ambos es parte de nuestra idiosincrasia política y a ella debemos prestar atención si realmente queremos conducir un cambio cualitativo y estratégico.

La vida política ha asumido siempre una inmediatez tangible. Vivimos y sobrevivimos con una conciencia coyuntural y los hechos momentáneos se nos adhieren al cuerpo como una segunda piel. En cambio, el sentido de un programa es más lejano y la percepción de la naturaleza de las instituciones como realidades jurídicas y políticas, diferentes de la realidad sensible, deviene frecuentemente difícil.

La conciencia colectiva sobre la naturaleza y utilidad de las instituciones es lo que las hace eficaces, lo que permite que realmente sean articulaciones del cuerpo político, forma de las formas sociales, tal como Luis Recaséns Siches definía al derecho.

Una concepción semejante tiene por objeto despersonalizar el ejercicio del poder en el mecanismo institucional. Entre gobernantes y gobernados se sitúa el sistema que enlaza, prescribe, sanciona y comunica, a través de esa rara capilaridad en virtud de la cual se relacionan las personas, la colectividad, las instituciones.

En cierto sentido, la estabilidad de la sociedad está puesta en la eficacia del sistema del cual se ha dotado. Cuando la conciencia de esa institucionalidad es ambigua, su percepción también lo es, y la conducta individual y colectiva se modifica.

En esas circunstancias, no se produce, o se da en forma muy atenuada u opaca, esa especie de transferencia proporcional en el aparato de regulación social de aquello que se percibe como Derecho; por ello, el Derecho Público y el Derecho Político, aparecen con no poca frecuencia como palabras vacías, como intenciones congeladas frente a las cuales nadie se siente verdaderamente obligado.

En esa situación, el poder se personaliza y se ejerce en forma directa sin la mediación institucional que deviene instrumento y pretexto para su ejercicio; la sociedad y el Estado, carentes de las articulaciones necesarias para dotarlos de su textura orgánica, son, como el molusco, cuerpos invertebrados y permeables a toda suerte de circunstancias. La ausencia de una verdadera tradición institucional, entre otras cosas, nos ha situado a los nicaragüenses más cerca de esta segunda representación.

Lo dicho no es una consagración beatífica de la institucionalidad, ni ignora que a la base de todo poder, cualquiera este sea, se encuentra identificado un interés que puede ser de clase o de grupo, de naturaleza económica o política o de ambas a la vez.

Lo que quiere indicarse es que a pesar del origen económico, político y social del poder, éste se encarna en el sistema institucional del Estado a través de cuya mediación se ejerce, a la vez que deviene una especie de condición formal y hasta material de su existencia. En un momento dado del desarrollo del Estado, éste, de consecuencia de un poder económico, deviene, además, causa de ulteriores poderes políticos. El Estado no es, pues, solamente, la cristalización jurídica de la hegemonía económica, sino también un aparato con naturaleza propia y una estructura de la cual emana una cuota importante de poder que se sintetiza, precisamente, en el tejido institucional junto a otras expresiones como la hegemonía económica y la dominación social. La burocracia es también un poder.

En Nicaragua, la institución nunca ha funcionado plenamente, ni como mediación, ni como elemento del poder mismo, sino que permanece desintegrada, exterior, y, por lo mismo, como una función instrumental. El rostro del poder es

el rostro de quien lo ejerce y el pueblo, habituado a ello por una larga y nociva tradición lo percibe personalizado. Esto ha sido un obstáculo poderoso para el desarrollo de la democracia en nuestro país.

Es pues una condición necesaria para la debida garantía de la independencia de poderes la existencia de un sistema jurídico, es decir, del Estado de Derecho, que sea causa y cauce del poder. Sólo a partir de un sólido y armónico sistema institucional, capaz de ejercer los controles legales al poder, se podrá garantizar la estabilidad política y el desarrollo de la democracia.

#### 4.2 La sociedad disociada

Como podemos apreciar, en Nicaragua se observa una fractura entre los contenidos constitucionales que soportan jurídicamente el concepto formal de democracia, por una parte, y la realidad política, económica y social, por la otra. Pero además de esa ruptura, hay otras que convendría analizar.

La crisis múltiple que estamos afrontando, a pesar de su complejidad, es expresión de causas más profundas que subyacen a los fenómenos visibles e inmediatos a través de los cuales se expresa: la ruptura del tejido social, la sociedad disociada. Si nos representamos geométricamente a la sociedad nicaragüense como una pirámide, el primer signo que observamos en ella es el progresivo distanciamiento que se da entre el vértice que forman los sectores gubernamentales y políticos del país, con el resto de la pirámide compuesto por los otros sectores de la sociedad.

En la cúpula política se vive la experiencia de problemas que, en buena parte, conciernen a la lucha por el poder, pero que, en muchos casos, resultan indiferentes para la mayoría de la población, agobiada por el desempleo, el hambre, la falta de vivienda y de servicios básicos como la salud y la educación, entre otros.

En el cuerpo de la pirámide, en lo que se denomina sociedad civil, se produce también un fenómeno de disociación y desgarramiento, no sólo entre los dos bloques políticos principales, sino también, entre las diferentes organizaciones que en conjunto forman el tejido social. La separación y distanciamiento entre sí de las entidades sociales e institucionales no solamente se manifiestan a través de un distanciamiento, sino que ese distanciamiento es consecuencia de la pérdida de un sentido de pertenencia a un todo unitario en el que convergen las diversidades de cada uno de los componentes. Este plano de coincidencias mínimas que falta, este común denominador en el que coexisten las diferencias, es la Nación.

El sentido de Nación se pierde, y está ocurriendo entre nosotros, cuando cada uno de los factores que la integran confunden la parte con el todo y asumen que su compartimiento, partido, gremio o asociación, es el único y exclusivo representante de los intereses nacionales. La descomposición del cuerpo social en nuestro país, se evidencia a través de tres manifestaciones principales: la fragmentación, la incomunicación y la abstención o falta de participación de la mayoría de los componentes de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que padecemos.

Los intereses personales por encima de los intereses nacionales, la intolerancia como conducta política, la poca atención a los graves problemas de nuestro pueblo debida, en parte, a la exclusiva concentración en la búsqueda del poder o de cuotas del mismo, son, entre otros, algunos de los comportamientos que han contribuido a acentuar la crisis de la democracia nicaragüense.

#### 4.3 La sociedad restaurada

Se requiere de auténtica voluntad y estatura política para poner en pie a Nicaragua. Si no existe decisión de superar la indiferencia, el país se deslizará a los terrenos de la apatía y la mediocridad, a la vez que como una sombra premonitória estará el peligro de la violencia que llena siempre, y de qué manera, el vacío que deja la ausencia de participación de la comunidad nacional, haciéndonos a todos rehenes de la situación que provoca la insensibilidad y la ambición del poder.

Hay que estar conscientes de la necesidad de romper el círculo vicioso de la historia nicaragüense. Y esto es tarea no sólo del gobierno de turno, sino responsabilidad de todos. Podríamos caracterizar nuestra historia como un movimiento circular en el que la violencia es recurrente con algunos espacios en los que callan los tiroteos y surgen las componendas políticas, las que, insuficientes en sus alcances y espúreas en sus intenciones, abren camino de nuevo a la violencia y a la “cultura” de la confrontación y el balazo, para dar paso, una vez más, a un nuevo pacto en el que se redistribuyen las cuotas de poder... y así sucesivamente.

El autoritarismo, la intolerancia y el caudillismo, han sido, entre otros, vicios periódicos que afloran en esa ruleta que gira entre el enfrentamiento y las componendas de los intereses dominantes. También podría representarse nuestra historia a través de una trayectoria pendular que oscila entre el facto y el pacto, repitiendo, indefinidamente, su recorrido, sin que en los espacios comprendidos entre ambos polos, haya sido posible la floración de algo nuevo que cambie el destino de esas rutas que llevan a ninguna parte, o peor, que llevan siempre al mismo lugar.

Mientras esto ocurre, mientras los escenarios se siguen repitiendo invariablemente desde 1821, fecha de la Independencia y del nacimiento del Estado-Nación que da inicio a nuestra Era Republicana, el país sigue esperando a través de todas las vicisitudes de su historia, que se llegue a lo que siempre se ha deseado y prometido: la democracia como sistema, no como frágil transición entre distintas formas de autoritarismo, el Estado de Derecho, y la cultura de paz.

Nuestra historia ha reproducido incesantemente este cuadro, porque los nicaragüenses, nunca, o a lo sumo en ocasiones excepcionales que confirman la regla general, hemos tenido la intención de romper este cerco que nos aprisiona y hace de nuestro accionar una repetición casi mecánica. Creo y repito que sólo un nuevo proyecto de Estado-Nación y un acuerdo integral y estratégico de gobernabilidad democrática, pueden permitirnos salvar los obstáculos que mantienen estancadas las aguas de nuestra historia y dar un salto cualitativo que nos lleve a consolidar la democracia y la paz y a poner al día nuestras instituciones, nuestra sociedad y nuestra economía.

Es imprescindible alcanzar un acuerdo integral que logre un consenso sobre la democracia, el rechazo indubitable a la violencia y la reafirmación de una cultura de paz, al tiempo que consolide una política estratégica en lo económico, lo social y lo que corresponde a la naturaleza, estructura y función del Estado y sus instituciones. Un proyecto de Estado-Nación que priorice el papel de la sociedad civil y que sea capaz de motivar la participación de los nicaragüenses, hoy desconfiados y escépticos, por más de una razón justificable, en la construcción del presente y futuro de nuestro país.

Es necesario propiciar una actitud tolerante que permita avanzar en las siguientes etapas de la reconstrucción integral de Nicaragua que exige de nosotros una búsqueda de valores que de sentido a nuestra existencia histórica. Debemos ser capaces de encontrar un plano de coincidencias mínimas, aún y cuando nuestras diferencias existan, o quizás, precisamente, por eso. El hecho de ser diferentes y de pensar distinto, no es una justificación para que, moralmente, nos destruyamos todos los días.

#### 4.4 Preguntas ciertas y respuestas posibles

El primer reto del nicaragüense para construir la democracia, es el de superar esa situación, y, a sabiendas de las diferencias, encontrar los puntos comunes. ¿Nos hemos preguntado alguna vez que nos une por encima de tantas cosas que nos separan? ¿Hay más razones que pueden unirnos que pasiones que pueden separarnos? ¿En qué punto, a pesar de las legítimas diferencias políticas, ideológicas, partidarias, o religiosas existe una comunidad de valores para

reconstruir el país? Y la pregunta fundamental que resume y da sentido a las anteriores. ¿Sobre qué principios la convivencia es posible?

La respuesta que aquí intentemos, no puede, ni debe ser más que una aproximación, una propuesta para reflexionar y para ayudarnos a encontrar, entre todos, ese punto de referencia de valor general. Lo contrario sería responder con un programa elaborado unilateralmente y no se trata de eso. Se trata de dar un punto de vista para ser analizado, debatido, rebatido o aceptado, pero sobre todo, para ser integrado con otras visiones y perspectivas de estos problemas que nos son comunes y que exigen, por tanto, que las soluciones lo sean también.

Pienso, cada vez con más convicción, que la crisis de nuestro tiempo es una crisis ética, que siendo mundial, nos afecta, por eso mismo, en nuestra propia singularidad. Se ha producido, como nunca antes, un desmigajamiento de la conciencia de coparticipación en la construcción de un mundo, o tal vez más que eso, de un destino común formado con el aporte de todos. Es decir, con la contribución múltiple de los diferentes pueblos, culturas y civilizaciones.

## 5. Conclusiones

A manera de conclusiones que atañen el destino de la democracia, tanto en el plano mundial, en general, como en el nicaragüense, en particular, pensamos que es imprescindible la construcción de un nuevo contrato social que reconcilie las contradicciones y rupturas de la sociedad contemporánea.

El nuevo contrato social tendría que buscar la reconciliación entre la libertad económica y la libertad individual, desarrollar una conciencia crítica que ayude a superar los ídolos, sean éstos de derecha o de izquierda y se traten del Estado absoluto o del mercado total, restablecer la ética como fundamento de la política y la jerarquía entre los medios y los fines.

Consolidar el Estado de Derecho, en sus expresiones de Estado de Derecho, Estado Social de Derecho y Estado Democrático de Derecho, mejorar las instituciones y su eficacia, y, sobre todo la conciencia colectiva sobre ellas, pues la llamada ingeniería política sin un cambio en la cultura política, en la conciencia colectiva y en la ética, resulta claramente insuficiente para lograr los objetivos esperados de las instituciones.

Asumir que el sistema político, las instituciones y los instrumentos tecnológicos son medios y no fines y que el fin último de todo desarrollo es el ser humano y la sociedad, que desarrollo no es solo crecimiento si éste no incide favorablemente en la calidad de la vida.

Tener claro que, aunque en su origen, la democracia moderna, fue consecuencia y no causa de la modernidad, en el momento actual entre modernidad y desarrollo hay una relación dialéctica en virtud de la cual ambos términos son a la vez causa y efecto y se complementan necesaria y recíprocamente.

Tener claro, asimismo, que la existencia de una clase media fuerte, organizada y participativa es requisito indispensable para la democracia. Sin una clase media con esas características la democracia no es posible.

Reunificar legalidad y legitimidad, pues aunque el poder debe estar sometido a la ley, la ley debe estar sometida a la voluntad popular y a una ética política formada por un conjunto de valores universalmente aceptados.

Para nuestro país, y para toda América Latina, resulta imprescindible reunificar el país legal y el país real <sup>8</sup>, del que habla Octavio Paz y superar "la separación esquizoide del derecho y la práctica" <sup>9</sup>.

Establecer, tanto en la teoría como en la práctica, la relación que existe entre las instituciones y la vida económica y social. La gobernabilidad democrática y la estabilidad que produce, es condición para que un proceso de desarrollo pueda iniciarse y consolidarse, a la vez que la atención de los problemas económicos y sociales es una condición para que la gobernabilidad democrática se consolide.

Establecer los términos necesarios para que una reforma del Estado, de la economía y la sociedad se produzcan como garantías de la democracia y el desarrollo.

La construcción de la democracia en Nicaragua exige, en consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones, la adecuación entre el mundo económico y social con el mundo institucional, la construcción de un auténtico Estado de Derecho que subordine el poder a la ley y que considere a la institución como la causa y el cauce del poder y al derecho como el sistema de límites que lo encuadra y regula. Todo ello, a partir del contrato social que establezca los consensos imprescindibles para definir las reglas del juego de la sociedad y el Estado: acuerdo nacional estratégico que comprendería los acuerdos sectoriales sobre temas más específicos de lo que constituye la vida económica y social de los diferentes sectores del país.

La subordinación del poder a la ley y de la ley a los principios y valores nacionales y universales que regulan la vida contemporánea, constituye la condición necesaria para la construcción, desarrollo y consolidación de la democracia en Nicaragua.

---

<sup>8</sup> Octavio Paz. "*Tiempo Nublado*". Seix Barral. Barcelona, España. 1993

<sup>9</sup> Carlos Fuentes. "*Tiempo Mexicano*". Ed. Joaquín Mortíz. S.A. México. D.F. 1971

Quiero cerrar con una cita del filósofo español José Luis Aranguren recogida por Enrique Bonete Perales en su obra, *Aranguren: La Ética entre la Religión y la Política*. Dice así: "La democracia no es un *status* en el que puede un pueblo cómodamente instalarse. Es una conquista ético-política de cada día, que solo a través de una autocrítica siempre vigilante puede mantenerse, como decía Kant de la moral en general, una tarea infinita en la que si no se progresa se retrocede, pues incluso lo ya ganado ha de reconquistarse cada día (...) La democracia nunca puede dejar de ser lucha por la democracia (...) antes y más profundamente que un sistema de Gobierno es un sistema de valores que demanda una reeducación político-moral (...)el intelectual deberá ejercer una función moralizadora, crítica, utópica y heterodoxa respecto a la democracia establecida" <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Bonete Perales Enrique. *Aranguren: La Ética entre la Religión y la Política*. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1989.

## 6. Bibliografía

- 1.- *Constitución Política de Nicaragua*. Publicación Oficial de la Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua.
- 2.- **Pablo Lucas Verdú**. *Curso de Derecho Político*. Editorial TECNOS. Madrid, España. 1992.
- 3.- **J. A. González Casanova**. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editorial Vicens-Vives. Barcelona, España. 1983.
- 4.- **Armando Rizo Oyanguren**. *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Editorial Universitaria. León, Nicaragua. 1992.
- 5.- **Julio Icaza Gallard**. *El Estado de Derecho*. Editorial Universitaria. Managua, Nicaragua. 1993.
- 6.- **Alejandro Serrano Caldera**. *Los Dilemas de la Democracia*. 2da. Edición. Editorial HISPAMER S.A. Managua, Nicaragua. 1998.
- 7.- **Víctor Massuh** *Cara y contracara. ¿Una civilización a la deriva?* EMECE EDITORES. Buenos Aires, Argentina, 1999.
- 8.- **Joan Prats Catalá**. "Gobernabilidad Democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, Gobiernos y liderazgos", en *Gobernabilidad y Desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. New York.
- 9.- **Mahbub Ul Haq**. "El Desarrollo Humano Sostenible: Nuevo enfoque del desarrollo". PNUD, Bolivia. 1995.
- 10.- **Octavio Paz**. *Tiempo Nublado*. Seix Barral. Barcelona, España. 1993.
- 11.- **Carlos Fuentes**. *Tiempo Mexicano*. Ed. Joaquín Mortíz. S.A. México. D.F. 1971.
- 12.- **Bonete Perales Enrique**. *Aranguren: La Etica entre la Religión y la Política*. Editorial Tecnos. Madrid, España. 1989.
- 13.- **Roberto Rodríguez Guerra**. "Pluralismo y Democracia. La filosofía política ante los retos del pluralismo social." En *La Filosofía Política en Perspectiva*. Fernando Quesada, editor. Ed ANTHROPOS. España.

# Partidos Políticos y Movimientos Sociales en la Nicaragua de hoy

Silvio Terán  
Freddy Quezada

## Introducción

Los partidos políticos fueron definidos, alguna vez, como los sucedáneos de las iglesias. Sartre decía que la política era la religión de nuestros tiempos; más bien -habría que decir hoy- de los tiempos de él, porque la religión de los nuestros es la publicidad. Quizás a ello debamos ese nuevo "look" de los políticos más para ser vistos que para ser creídos, aunque todas las instituciones mencionadas (desde los templos hasta la TV) coincidan en guardar el sentido que exigen de credibilidad en un cielo, en una promesa de felicidad histórica o en el consumo de signos e historias.

Los partidos políticos expresan no sólo una crisis del sistema de partidos y no sólo de "lo político", como anuncian otros, sino una crisis más profunda, de "onda larga", más cultural: la crisis de representación. Hablar en nombre de los/as "otros/as", o en nombre de grandes conceptos, núcleo por excelencia del político de partidos, se ha vuelto muy impopular en nuestra era. En la mayoría de los países que se rigen por el sistema democrático sus poblaciones tienden a elevar las tasas de abstención en las elecciones, resistiéndose a dejarse representar, expresando con ello una desconfianza profunda hacia los partidos políticos y su sistema y, por el contrario, entregándose a los simulacros de sentido que ofrecen las narraciones audiovisuales donde se disuelven por un momento, aboliendo la "diferencia" entre la realidad y la virtualidad y pasando a ser, los seres reales, una aventura cualquiera que busca parecerse a los guiones de películas o ser elegibles para una noticia.

Circunstancias intangibles de insospechada como incalculable repercusión en la sociedad han sometido a los partidos políticos a tener una visión incoherente con su misión, deseando como esperanza de que sean superadas por nuevas formas de expresión social solidarias.

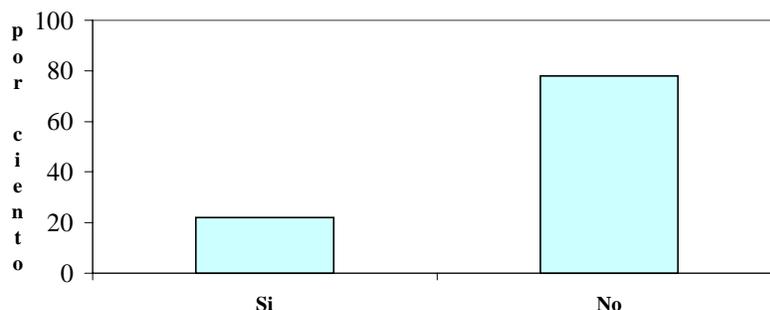
Los movimientos sociales, por su parte, tienen frente al espíritu de la época contemporánea, que algunos llaman hoy *postcolonial* (variedad postmoderna en países lentos), la misma relación que los partidos políticos tuvieron frente a la moderna. El Estado-Nación, para ambas épocas, es un límite y una referencia. Los movimientos sociales hoy son los actores políticos, junto al sistema-mundo (o globalización), más importantes de la nueva era que atravesamos.

En cualquier parte del mundo existen hoy movimientos sociales. Inmanuel Wallerstein (1990) dice que el año 1968 (donde coincidieron la crisis simultánea

de los "tres mundos": el mayo francés en el primero, la Primavera de Praga en el segundo y la matanza estudiantil de Tlatelolco en el tercero) es la clave para entender toda la lógica y dinámica que anima a los movimientos sociales contemporáneos. La caída de las grandes promesas de las corrientes emancipatorias, representadas por excelencia en los partidos políticos, en cuenta los marxistas, ha venido a provocar una serie de propuestas de los distintos movimientos, liberados en una miríada de corrientes, que casi siempre se ignoran entre sí, negocian las diferencias o corren de modo intermitente a enfrentarse a un Estado cuando no lo están complementando en unas tareas que ha renunciado a asumir.

En una encuesta electrónica representativa <sup>1</sup>, efectuada por el CIELAC a más de 200 ONG latinoamericanas, casi el 80% de los consultados respondieron que los movimientos sociales no deberían participar en política partidaria.

GRÁFICO # 1. ¿Los Movimientos Sociales deben participar en política partidaria?



FUENTE: CIELAC (2000)

Hay una tendencia muy fuerte entre los encuestados a negarse a participar en política de los partidos. Si bien tal cosa se sospechaba, lo que se puede deducir, entre otras cosas, es que son competidores de ellos en la captación de simpatías y concurso de presencia en las actividades que proponen en la misma arena y ante los mismos actores.

<sup>1</sup>La muestra fue seleccionada aleatoriamente de un directorio de ONG latinoamericanas con direcciones electrónicas, a donde fue transmitida la encuesta por e-mail a más de 200 organismos latinoamericanos (brasileños, mexicanos, cubanos, argentinos, uruguayos, chilenos, ecuatorianos, guatemaltecos, nicaragüenses, costarricenses, etc.) también fue respondida por personas particulares dirigentes, trabajadoras y conocedoras de ONG y movimientos sociales. La encuesta constó de cinco preguntas cerradas. Los datos fueron procesados en SPSS.

Algunos académicos (<http://www.urv.es/centres/Grups/grhs/hsc.html>), los conciben así:

*"Sobre el término Movimiento Social, los teóricos de las Ciencias Sociales de la Acción Colectiva nos proporcionan definiciones que giran entorno a los intentos que persiguen el cambio social o que tratan de impedirlo. En general, los movimientos sociales se estructuran en torno a un acción reivindicativa, y les caracteriza una cierta persistencia de conductas colectivas (una cierta continuidad en el tiempo) que suelen ir acompañadas de diversas formas de organización social y política, de una ideología y de un conflicto con otros grupos o macrogrupos sociales".*

La mayoría de los movimientos sociales están vinculados a actores sociales específicos como las mujeres, los campesinos, los grupos étnicos, los pobladores barriales, la niñez, los discapacitados, los jóvenes y otros. Su papel y beligerancia le brinda una importancia que corre en sentido inversamente proporcional al de los partidos políticos. De hecho, los movimientos sociales, *strictu sensu*, han representado para la época moderna mucho más de lo que le acuerdan algunos historiadores. El cristianismo y las revoluciones clásicas, burguesa y socialista, se la debemos en buena parte a ellos.

*"La historia de la humanidad ilustra con numerosos ejemplos la incidencia de movimientos sociales que promovieron un nuevo orden de valores y de instituciones en la vida social y política de amplios conjuntos sociales (el cristianismo, la revolución burguesa, la revolución socialista en la Rusia de los zares). En nuestra sociedad contemporánea, también se da la incidencia simultánea, y a veces cruzadas, de diferentes movimientos sociales (liberación de la mujer, defensa de la naturaleza, movilizaciones étnicas, etc.). El cambio social está ligado a la emergencia de estos movimientos sociales" (Ibíd).*

La estrechez de objetivos que buscan muchos de los movimientos sociales o la homogeneidad de sus integrantes, terminan resultando factores que fortalecen sus procesos identitarios en ámbitos de pequeña escala, a excepción, quizás, de los ecologistas y las feministas que plantean sus reivindicaciones a escala universal e histórica exponiéndose a repetir el redencionismo de un género por otro, en el caso de estas y, de las generaciones futuras, en el caso de aquellos. Es una paradoja que, en las dos dimensiones modernas de onda larga, el tiempo (el mañana) y el espacio (la naturaleza), sean dos movimientos sociales quienes hayan desenmascarado su sentido, sólo para seguir perpetuándolo.

Lo que tienen de común, pues, todos los movimientos sociales es la especificidad que guardan entre sí. Lo que los une es lo que los separa: la diferencia. Es extraño que en esta misma época, la era de la "*differance*" (Derrida, 1989) sean unos

actores que vienen de sufrirla desde siempre, como los discapacitados <sup>2</sup>, quiénes hoy exijan el regreso a las fuentes más genuinas de la igualdad. Quizás del mismo modo, pero en un recorrido inverso, del que las "masas", hartas de las promesas de igualdad, reclamen hoy el derecho a la diferencia, que muchos consideran la base más profunda de la democracia, mientras otros la consideran como "melodrama" <sup>3</sup>.

Incluso, tal paradoja ha dado lugar, desde el punto de vista jurídico, pero también ontológico y epistemológico, a enfrascarse en una polémica interesante sobre derechos especiales o equiparación de oportunidades, como las que reclaman los discapacitados, que no son más que otra manera de plantear la vieja polémica entre la libertad y la igualdad, tras la máscara de la discriminación y/o la lucha por ser cubiertos por una ley teóricamente igual para todos.

Roberto Madriz (<http://www.ibw.com.ni/~shia/Conferencias/panama3.htm>), un jurista panameño, en su ponencia "Legislación, Derechos Humanos y persona con discapacidad", efectuada en Panamá en 1995, se hace una pregunta totalmente pertinente: *"¿Será conveniente dirigir los esfuerzos hacia la promulgación de leyes especiales de protección, o, por el contrario, será mejor buscar que los Derechos Humanos se expresen en leyes generales que cobijen a toda la sociedad en su conjunto? (...) Algunos expertos apuntan hacia las leyes especiales, en tanto otros apuestan a la segunda vía, es decir, a que se trabaje en favor de la integración de la persona con discapacidad y de sus intereses en el seno de las leyes generales. Y lo mismo ocurre con los propios usuarios de las Leyes, aunque muchos, por razones de simple conveniencia, prefieren más bien jugar a las dos cartas. Es decir, empujar por leyes cada vez más integrales e integradoras, pero, al mismo tiempo, preservar las leyes que generan atención especial, como un servicio de reserva."*

La identidad de los movimientos sociales se la deben al "otro/a", que los define desde algún poder, del mismo modo que la de estos se la deben a los primeros. Es como cruzar a Castoriadis ("imaginario instituyente") con Foucault ("discursos de verdad como poder") y Wittgenstein ("juegos de lenguaje y sus respectivas

<sup>2</sup> Desde el despeñamiento de los/as infantes en el Monte Taigeto, en Grecia, pasando por los sacrificios de la Piedra Tarpeya en la Roma Imperial y los complejos de culpa, pecado y castigo del cristianismo, hasta llegar a la cultura de la eficiencia y el rendimiento de la modernidad, los discapacitados, minusválidos y deficientes han sido objeto de eliminaciones físicas, objetos de lástima, piedad, compasión, marginaciones y exclusiones. Hartos de ser los verdaderos diferentes de la sociedad, reclaman hoy igualdad o equiparación de oportunidades. En Nicaragua, sus derechos están consagrados en la Ley 202 con su respectivo reglamento. Pero es una ley que nadie conoce y que no se aplica.

<sup>3</sup> *"De repente, el Otro ya no está hecho para ser exterminado, odiado, rechazado, seducido, está hecho para ser entendido, liberado, mimado, reconocido. Después de los Derechos del Hombre habría que instituir los Derechos del Otro. Ya existen, por otra parte: es el Derecho Universal de la Diferencia. Orgía de la comprensión política y psicológica del otro, resurrección del Otro, allí donde ya no existe. Allí donde estaba el Otro ha aparecido el Mismo"* (Baudrillard, 1991:135).

construcciones de normas y reglas"). Es decir, en puridad, no hay identidad porque se construye del uno al otro simultáneamente por efectos de "juegos de poder". *Definir es, prácticamente, exagerar las diferencias de las cosas*, efectuadas siempre por *alguien* (¿quién?) desde un *locus* (¿dónde?) de poder. No hay alteridad más que en la mismidad. Paul Ricoeur (1996) le llama a esto "ipseidad". Pero es algo más. El oficio principal del poder es construir alteridades, mientras se mantiene a cubierto desde la opacidad. La experiencia europea, por ejemplo, la que más conocemos, ha pasado construyendo en el espacio a los "bárbaros" (no europeos), en el tiempo lineal a los campesinos (no urbanos/industrializados) y en las ciudades del presente a las mujeres (las subordinadas), los niños (los todavía no), las personas con discapacidad (los fallados), los locos (inhabilitados), los presos (los fuera de la ley), las minorías sexuales y lingüísticas (los pocos), los ancianos (los ya no), los desempleados, los jóvenes, los perdedores, etc. En fin, por reducción de alteridades concéntricas, el poder termina siendo un puñado de personas rivales entre sí. Cuando el "otro/a" toma conciencia de su diferencia y reclama respeto, a través del derecho, podemos decir que exige, de nuevo, igualdad.

Algunos movimientos sociales, como los ONG, censuran correctamente las diferencias (las de género, por ejemplo) que hace el poder, ingeniero de alteridades *par excellence* y que las enmascara con la igualdad (ley), pero estimulan las que hacen ellas/os con respecto a los/las demás. Hay, por ejemplo, un movimiento de mujeres que es diferente del feminista <sup>4</sup> y, a su vez, dentro de este, uno de igualdad (Amorós, 1985) y otro de diferencia (Irigaray, 1992). Al final uno/a se pregunta si es que hay diferencias "malas" y diferencias "buenas" (regresando al dualismo que se desea romper) y, dentro de estas últimas, "grados", o es que el poder que tanto odian son, también, ellas. ¿O lo uno está en lo otro (y viceversa) y, al final, por ello, se disuelven las cosas en algo sin opuesto, indefinible, donde uno/a es todos/as los seres y las cosas?

## 1. Partidos Políticos y Movimientos Sociales: conceptos teóricos

La definición que contempla el régimen legal de los partidos políticos en Nicaragua (LA GACETA, 2000) según la Ley Electoral (Ley N° 331), a la sazón discutida y aprobada por una buena parte de ellos, en el Título V, Capítulo I, Artículo 61: *... "Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses. Tendrán sus propios principios,*

---

<sup>4</sup> Y hay todavía uno de "género" que no logramos distinguir del feminista. Tales variedades parecieran un *dejá vú* del marxismo, con su movimiento sindical, vanguardia obrera e intelectuales orgánicos del proletariado. Todos mediados por una conciencia de clase llegada de afuera (ahistórica y redentora) en un caso y, de género, en el otro. El feminismo, al parecer, es la ilustración de la Ilustración (con todos los vicios de esa respetable familia) por parte de las chicas de clase media que fueron excluidas por sus hermanos varones, liberales y marxistas.

*programa político y fines. Se regirán por sus estatutos y reglamentos, sujetos a la Constitución Política y las leyes"...*

Los partidos políticos constituyen, a menudo, maquinarias formidables que agrupan a ciudadanos de un país reunidos en torno a ciertos intereses comunes que les permite participar en un sistema más o menos democrático, mediante elecciones, tratando de obtener el poder o al menos alcanzar una cuota de poder que les permita influir sobre las grandes líneas políticas, económicas y sociales de una nación. Los partidos políticos tienen el monopolio de la participación política en las contiendas electorales asegurado mediante normas jurídicas que mantienen este privilegio. Su existencia y número, está vinculado al sistema electoral, por la que se hace preciso conocer la estructura y funcionamiento de los partidos y su interdependencia con el sistema electoral.

Teóricamente, los partidos, desde Maquiavelo, han sido concebidos desde múltiples ángulos, tanto por académicos como por ideólogos políticos.

El padre de la sociología moderna Max Weber (1984:228) vincula a los partidos políticos a una noción de beneficios: *"dirigida a un fin deliberado ya sea éste «objetivo» como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o «personal», es decir, tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a todos estos fines conjuntamente"*. El investigador italiano Giovanni Sartori (1980:10) ubica a los partidos políticos como *"la estructura central intermedia e intermediaria entre la sociedad y el gobierno"*. Maurice Duverger (1984:11) diferencia a los partidos políticos por su estructuralidad: *"los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular"*.

Por el lado de los autores y actores políticos, Lenin (1971:207) identifica a los partidos políticos como el *"destacamento de revolucionarios profesionales"* que plantea las reivindicaciones concretas de las masas y deviene como instrumento de las clases sociales para conquistar o mantener el poder político. Gramsci (1986:44), un marxista más refinado, comprende a los partidos políticos como *"la expresión de un grupo social y nada más que de un grupo social. Sin embargo, en determinadas condiciones sociales, algunos partidos representan un solo grupo social en cuanto ejercen una función de equilibrio y arbitraje entre los intereses del propio grupo y el de los demás grupos y procuran que el desarrollo del grupo representado se produzca con el consentimiento y con la ayuda de los grupos aliados y en ciertos casos, con el de los grupos adversarios más hostiles"*. Por último, Heb (1985:9), un teórico moderno de la socialdemocracia alemana, entiende a los partidos políticos como *"grupos de personas que se han unido para intentar alcanzar en conjunto metas políticas y sociales ... Los partidos hacen*

*posible que aquellos que los constituyen, sus miembros articulen su voluntad política y se esfuercen en conjunto por hacer la realidad".*

Norberto Bobbio (1986:1184), una especie de bisagra entre ambos grupos, entre académicos y políticos, los distingue como *"todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión de poder político y que con este fin se organizan y actúan"*.

En cuanto a los movimientos sociales, Alain Touraine (<http://lasa.international.pitt.edu/touraine.htm>), uno de los más importante teóricos actuales sobre movimientos sociales, brinda algunas ideas directas para definir a los movimiento sociales latinoamericanos:

*"¿Es América Latina una tierra de movimientos sociales o no? La respuesta, dada primero en una forma brutal, es no. El continente se caracteriza por un déficit de movimientos sociales y, más ampliamente, de actores sociales. En realidad, los movimientos estructurales son los más débiles; los movimientos vinculados con el proceso de desarrollo y que llamo yo movimientos históricos son mucho mas importantes pero poco autónomos.*

*La razón bien conocida que explica esta situación es la ausencia general de desarrollo endógeno self-sustaining growth, lo que significa la debilidad de las clases dirigentes, de los grupos o clases sociales dominados o definidos por su papel en el proceso productivo.*

*En América Latina, el concepto de clases sociales es de poca utilidad; las luchas de clases son escasas y limitadas. El sistema productivo es constantemente desbordado por arriba y por abajo (...).*

*En conclusión, la oposición de intereses y la formación de conflictos estructurales son limitadas, a la vez por la dependencia y la violencia y por fuertes procesos de integración social. Las "clases populares" son debilitadas, a la vez por la miseria y por la formación de una clase media, amplia y sostenida en el Estado" (Touraine, *Ibíd*).*

La alta afinidad que se puede observar de estas valoraciones de Touraine con la experiencia en Nicaragua son evidentes, aunque no hay que olvidar el fenómeno revolucionario sandinista, quizás nuestra marca de diferencia, efectuado en la década de los ochenta en contra precisamente de unas debilidades estructurales que trataron inútilmente de ser sustituidas por un Estado fuerte y autoritario. Pero ni aún en la administración sandinista, los movimientos sociales escaparon a la dependencia extrema del Estado y su falta de autonomía impidió incluso el desarrollo de una clase media independiente.

## 2. Orígenes de los partidos políticos en Nicaragua

En Nicaragua, casi todos los partidos políticos contemplan en sus principios la necesidad de optar al poder en nombre del bien común, de la sociedad, o de una o varias clases en particular. Conocemos, al respecto, por lo menos tres autores que han interpretado la naturaleza de los partidos políticos de un modo casi parecido, sea bajo la línea gramsciana de Orlando Núñez o la duvergeriana de Edgardo Buitrago y Mariano Fiallos Oyangüren. Núñez (1983:1), por ejemplo, escribe que los partidos políticos *"son agrupaciones que representan los intereses, materiales o ideológicos, de la comunidad a que pertenecen, grupos minoritarios, localidades o territorios, iglesias o comunidades raciales, clases o naciones y que median entre la voluntad dispersa de los individuos y el poder centralizado"*. Fiallos (1983:1) los define como *"grupos organizados dentro de un sistema político determinado alrededor de un programa o ideología más o menos sistematizado para obtener, total o parcialmente el poder, o para ejercerlo o participar en su ejercicio y en el de la administración pública"*. Por último, Buitrago (1983:1) los entiende como *"grupos de ciudadanos compactados en torno a ideas e intereses comunes cuyo propósito ha sido precisamente la adquisición del Poder Político para ejercer a través de él, una influencia decisiva en la toma de decisiones generales para el funcionamiento social e institucional del pueblo o para hacer oír al menos su opinión frente a los detentadores del poder"*. Como se ve, la conceptualización de los tres autores está marcada por una diferencia más bien de énfasis. Núñez con más luz en la voluntad de poder y, los otros dos, en la relación con el sistema de partidos y el sistema político.

Buitrago se abstiene de taxonomizar a los partidos políticos, seguramente por la naturaleza de su exposición de perfil histórico donde se desplaza con el manejo tradicional de las paralelas a la luz más bien de racionalidades jurídicas. Logra determinar, por ejemplo, cuándo se define el concepto de partidos políticos en las leyes de Nicaragua: *"... en cuanto al aspecto jurídico, es notorio, que el concepto de Partido Político no empieza a ser definido hasta en la ley electoral de 1923, promulgada por Don Diego Manuel Chamorro con la asistencia técnica del perito norteamericano Dodd. Dice así la mencionada Ley en su artículo 7: «Para los fines de esta ley se tomará como partido político cualquiera agrupación política que haya mantenido una organización nacional desde las últimas elecciones presidenciales, con dirigentes debidamente elegidos, que hayan presentado candidatos en las últimas elecciones presidenciales y cuyos candidatos para Presidente y Vicepresidente de la República hayan obtenido a lo menos diez por ciento del total de votos depositados en la elección para esos cargos.»"* (Buitrago, 1983:16).

La casi totalidad de los partidos políticos en Nicaragua se iniciaron asemejándose a los partidos políticos clásicos de Europa y EEUU, tratando de caracterizarse como partidos de masas de tendencia ideológica. Desligándose completamente de

sus orígenes, los partidos políticos nicaragüenses han evolucionado de forma muy voluble procurando conciliar las pautas de su afiliación internacional y la adaptación de nuevos paradigmas exitosos. El analista político Carlos Fernando Chamorro (2000:7) alerta sobre los cambios frecuentes que experimentan los partidos políticos inclinados a convertirse en "partidos omni-acaparadores", o sea, que en su afán de conquistar votos son capaces de hacer cualquier cosa, hasta el ridículo o caer en la tentación de comercializarse "mafiosamente", transformándose en lo que el politólogo Richard Katz describe como "partidos carteles", a merced de mafias de políticos profesionales.

Las reformas que emprendan los partidos en el arranque de la democracia debe preocupar y ocupar a todo el espectro político, simple y llanamente porque el paradigma que adopte cada partido es una muestra que refleja el gobierno que tendríamos que digerir.

### 3. La Identidad en los Movimientos Sociales

María Angeles Mascott, (<http://www.cepcom.com.mx/metapolitica/2/mascott.html>), una investigadora profunda de la problemática de los movimientos sociales, los caracteriza según dos escuelas (como siempre): europea y norteamericana.

*“Existen dos grandes escuelas analíticas de los ‘nuevos movimientos sociales’: la escuela europea (Alan Touraine, Alberto Melucci y Claus Offe), interesada en los procesos de identidad (en donde la pregunta central es ¿porqué?) y la escuela norteamericana (Ernesto Laclau, Mancur Olson y Anthony Downs) preocupada por explicar la movilización de los actores sociales (la cuestión importante es ¿cómo?). Los supuestos de los que parten son diferentes. Por un lado, la escuela europea asume que los movimientos contemporáneos nacen de largos procesos de transformación social -la creación de sociedades postindustriales en cambios aun no demostrables-. Por el otro, los supuestos metodológicos de la corriente norteamericana tienden a ignorar los procesos culturales”.*

Los partidos políticos en Nicaragua, por su carácter caudillista y clientelar en su mayoría, no se pueden entender sin el concurso de los movimientos sociales sobre los cuales, por lo común, cabalgan. Así, los partidos conservadores, sobre las fuerzas campesinas; los liberales y revolucionarios, sobre la intelectualidad; las clases medias, los estudiantes y los socialistas, sobre los sindicatos y asociaciones. Muy pocos analistas en el país han investigado los problemas de identidad que han sufrido los movimientos sociales nicaragüenses. Se conocen mucho su historiografía y algunas páginas gloriosas de su trayectoria usualmente enganchados al carro de los partidos. Es el caso de los movimientos campesinos, obreros y juveniles, tal vez un poco menos los étnicos. Pero de lo que estamos

seguros es que el deterioro de la credibilidad de los partidos políticos ha abierto paso a interrogantes de nuevo tipo. Ya hay intentos hasta ahora de hacer intervenir variables culturales (a la europea, según los términos de Mascott) en los análisis, por lo común venidos de reflexiones de artistas y escritores, que han terminado por brindarnos otras perspectivas de nuestras características.

Si hemos de otorgar crédito a Mascott en la división teórica que nos hace de los movimientos sociales, hemos de valorar que la variedad norteamericana es la que más se ha popularizado no sólo en las investigaciones sobre los actores sociales sino también en la lógica y el dominio que ejercieron sobre ellos los partidos y los gobiernos nuestros.

La identidad de los movimientos sociales no puede ser abordada desde sustancias y esencias aristotélicas fijas y eternas. La identidad es en sí misma un apasionante enigma epistemológico de nuestra época, aunque sólo sea por la posibilidad de perderla ante los fenómenos de globalización.

En Nicaragua casi nadie se ha enterado de un interesante debate que se ha iniciado sobre este asunto. Dirlík (1994), un postmoderno de los países centrales, invita a los postcoloniales, en medio de sus discusiones sobre la identidad, a no olvidar fórmulas de alternativas económicas al "capitalismo real" en los países "lentos", al contrario de Prakash (1990), un postcolonial de los países subalternos, que no cree en los metarrelatos de los países "rápidos", ni en ningún tipo de alternativas venidas de Europa y EEUU. Ambos autores, son criticados con el viejo truco del punto medio por un Scott (1996) que llama a plantear "alternativas políticas postcoloniales"; un Robotham (1997) que busca "nuevas modernidades" y un Ong (1996) que descubre unas "modernidades alternativas asiáticas".

Todo el fondo se reduce a rescatar lo mucho de socio-político y económico que tienen pendiente aún los países postcoloniales que no reconocen para nada, por el temor de regresar de donde vienen, los postmodernos europeos y norteamericanos, cuyas obsesiones giran alrededor de un metarrelato perdido. Ambas corrientes, sin embargo, coinciden en negar las bondades de una modernidad clásica vacía, en cualquier parte del globo, cuyas promesas han sido asumidas, sin agregar nada al original manchesteriano, por el neoliberalismo<sup>5</sup> y que ya no pueden asegurar una segunda oportunidad a un socialismo vencido<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Aunque bien podría decirse que su aburrimiento y soledad lo está obligando a repetir los viejos conflictos de siempre. Así podemos asistir a la polémica entre liberales políticos del tipo de R. Rorty y N. Chomsky (que los aproxima sorprendentemente a anarquistas individualistas como Flores D'Arcais) y comunitaristas del tipo de A. Mac Intyre y J. Rawls (que nos recuerdan a los socialistas ingenuos de la primera hora persiguiendo la virtud y distribuyendo del mejor modo la justicia).

<sup>6</sup> También tratando de revitalizarse con la sangre de los vencedores, en una cosa llamada "socialismo liberal" a lo Norberto Bobbio, Perry Anderson y Umberto Cerroni.

Todos en una discusión sólida donde los latinoamericanos apenas están conociéndola (Mignolo, 1996; Richards <sup>7</sup>, 1996; Rodríguez, 1996). Y conociéndola, otra vez, tarde y mal, oscilando con angustia entre un postmodernismo (Baudrillard, Deleuze, Derrida, Lyotard, Virilio, Vattimo) que ya se le está envejeciendo entre las manos y un postcolonialismo (Said, Bahba, Appadurai, Spivak) joven que no los deja entrar. Los latinoamericanos son rechazados por ambos movimientos <sup>8</sup>. Por los postmodernos, porque siempre nos ven como subcultura de ellos y no podemos aportar absolutamente nada nuevo (pese a que el postmodernismo ya está en Carpentier y los novelistas del "boom" latinoamericano) y los postcolonialistas porque nos ven como cómplices despreciables de los europeos en la construcción del "orientalismo" y el "otro" que no son, nunca han sido, los árabes, chinos, japoneses e indios reales.

Europa, y Latinoamérica a remolque, siempre han prolongado su sí mismo en un "otro" (como diría Ricoeur, 1996) inferior o superior, da lo mismo. Para el europeo han sido los "orientales" (bárbaros ayer, sabios hoy); para el latinoamericano el "indígena" (atrasado ayer, sujeto hoy). Ambos, todos, sin saber que somos uno. Y que nos debatimos con partes de nosotros mismos que proyectamos en los demás, que somos ellos, en un "narcisismo de pequeñas diferencias". Escapan de sí mismos a través de sus terrores y sueños. El día que logren simplemente reconocerse, desaparecerán ellos y los demás que han creado. ¿Es el regreso del universalismo? A lo mejor. Pero en todo caso el universalismo del Brahman y no el de las Luces, que son, al fin y al cabo, el mismo.

¿Cuál será el principio dominante en la época de la "glocalización" (globalismo + localización) que pareciera moverse entre un "Yo Trascendental" (Husserl) y un "Radicalmente Otro" (Lévinas)? ¿El principio "*una cosa sólo es real hasta que se divide*" -de Hegel- que origina nuestra caída en la Historia y el "*una cosa solo es real hasta que se une*" -de Krishnamurti- que abole los dualismos y elimina la ilusión de las diferencias, no serán los mismos? ¿Uno no será un momento del otro y/o viceversa?

La identidad en nuestros casos postcoloniales cruza toda la problemática sociológica contemporánea. Va desde el Estado-Nación hasta las tradiciones más populares que podamos imaginar. Por ello, constantemente estamos apelando a la memoria para salvar o censurar, según sea el caso, las características que nos atribuimos y nos atribuyen los otros/as. El caso más de moda entre nosotros, tratado primero por escritores literarios, es el llamado *Síndrome de Pedrarias*, o

---

<sup>7</sup> Esta autora, apenas empieza a denunciar todo el sentido de negocio de las universidades y centros investigación como "*loci*" donde se construye al otro/otra para beneficio del sistema. Ya la harán sentir a esta señora, si sigue esta línea de investigación, los rigores del ostracismo, el destierro y la indiferencia de sus propios colegas por confesar los secretos del oficio.

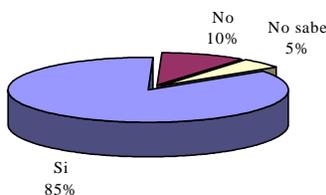
<sup>8</sup> De suyo se comprende que los primeros intentos de definirnos pasen siempre por el maldito vicio de nombrarnos y creer resuelto, por ello, el asunto. Resulta que ahora podremos ser conocidos como "postoccidentales" para distinguimos de los otros dos.

cultura autoritaria de ejercer la convivencia social. Todos estos fenómenos de corte cultural, que apenas están sirviendo como herramienta heurística, corren el riesgo de convertirse en un obstáculo si se les dota de fijeza y atemporalidad y, sin darnos cuenta, regresamos a viejas escuelas esencialistas que encadenan y subordinan a las sociedades en patrones comparativos donde usualmente las sociedades postcoloniales salen perdiendo.

Con un horizonte sin fuerza en sus promesas, un Estado-Nación en crisis, unos partidos políticos irrepresentativos, una exposición continua a medios audiovisuales de comunicación que fragmentan/globalizan las narraciones y unas instituciones sociales (la familia y la escuela) en desintegración/recomposición, la identidad ha pasado a ser un refugio para dotar de sentido y justificación nuestros actos. Y un refugio que no sólo ocurre entre los jóvenes con el deporte (fútbol, baloncesto, béisbol) y la música (rock, rap, reggae, salsa) sino también entre los adultos (con las sectas occidentales y orientales) y las instituciones de nuevo cuño como las ONG y los movimientos sociales. Al parecer, nadie puede estar sin sentido, nadie puede, digamos, "vivir por vivir", como se titulaba una vieja película, con Yves Montand, Irene Papas y Candice Bergen.

En la encuesta electrónica que hemos mencionado, le preguntamos a las personas que trabajan o conocen ONG y movimientos sociales en América Latina, si creían que tales organismos le brindan identidad a sus miembros. Más del 80% respondió que sí.

GRÁFICO # 2. ¿Crée usted que un Movimiento Social o un ONG brindan identidad a sus miembros?



FUENTE: CIELAC (2000)

El caso del movimiento de los jóvenes es paradigmático. Sus orígenes son muy recientes en Nicaragua. Quizás su rebeldía moderna nazca con todo el descontento que generó la revolución cubana, el boom latinoamericano, el mayo del 68 francés y el hippismo norteamericano. Mientras combatieron contra un régimen dictatorial decadente en los setenta, mantuvieron una identidad atractiva que los confirmó en viejas suposiciones sobre una juventud revolucionaria en sí misma, generosa, abnegada y sacrificial. En los ochenta, para las jornadas de alfabetización, la recolección de las cosechas agrícolas y la integración voluntaria a la defensa militar del país, se prolongan a su vez los anteriores juicios, pero esta

vez desde la centralidad del Estado y de un poder cada vez más socorrido de imponerles servicios obligatorios de defensa que terminarán por derrotarlo. Ya para los noventa se nos presentará un movimiento juvenil algo apático, conservador y distraído. En una encuesta nacional a la juventud nicaragüense, exceptuando a la Costa Atlántica, efectuada para Dos Generaciones en 1993, se obtuvieron, en lo referente a la cosmovisión juvenil el siguiente balance:

*"Como resumen general de la encuesta sobre cosmovisión, podemos decir que en el aspecto público (espacio donde privan, como ha sido dicho, cosmovisiones sobre el poder, los proyectos, las preferencias políticas, la valoración de las ideas, etc.) inferimos globalmente que el joven tiene una cosmovisión ligeramente optimista (son modernos, quieren luchar, creen que la situación mejorará, no hablan muy mal de los revolucionarios, etc.) aunque en algunos casos, como en el antimperialismo, ya no poseen la misma fuerza que hace algunos años o, en lo que respecta a la actividad política, no les llama la atención, al parecer si tales actividades están, imaginamos, vinculadas a partidos (son en este sentido post-modernos e indiferentes).*

*En el aspecto privado (espacio donde privan, como dijimos, cosmovisiones sobre la familia, aspiraciones y paradigmas personales) podemos decir que los jóvenes en general tienen una cosmovisión altamente conservadora. Es decir, son tradicionales y probablemente idealistas de signo conservador. Buscan casarse formalmente, mientras se profesionalizan, con una virgen para tener no más de tres hijos. Llama la atención que no hay paradigmas personales; al parecer, están a la búsqueda de tales modelos. Significa que hay un vacío que puede ser llenado a la larga con paradigmas religiosos o con personalidades locales de proyección comunal o líderes del grupo interesado".* Quezada (<http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/cosmojov.html>).

Como se puede ver en este recorrido, el movimiento social ha cambiado en todos sus aspectos porque también hemos cambiado nosotros con ellos. Los/as otros/as somos, también, nosotros/as. De alguna manera, la identidad se ha movido con nosotros y en consecuencia cambian la naturaleza, los límites, el espectro de alianzas, los objetivos y las ofertas de organización para su movilidad.

Algo parecido pasó con los movimientos obreros, campesinos y étnicos. Han cambiado los enfoques, en los dos primeros, desde que se apagaron sus luces prometeicas, recibidas en reflejo desde los partidos revolucionarios y emancipadores, y hoy gozan de una apreciación en su lógica y racionalidad como las de unos actores secularizados sin privilegios ni tratamientos especiales en sus desarrollos.

En cambio, en los estudios de los movimientos étnicos, dominan tentaciones de redentorizarlos al amparo de las modas culturalistas de nuestro tiempo y a veces

se presentan como la fuente de defensa de unos valores perdidos y dignos de ser recuperados en una lucha a la cual invitan a participar. Quizás el caso del Consejo de Ancianos de los miskitos de la Costa Atlántica ilustre el juicio. Este Consejo mantiene, dentro de su seno, corrientes fuertes que luchan por separar a la Costa Atlántica de Nicaragua y proclamarla una nueva República que recupere y ofrezca toda la plenitud a sus habitantes multiétnicos. Si bien es una aspiración que, en lo particular, compartiría, no entiendo cómo se puede superar un error repitiéndolo. Si gran parte de los males provienen de un Estado-Nación, cómo remediarlos haciendo...otro!!!

#### 4. Tipología de Partidos Políticos

De los tres autores nacionales referidos, Fiallos (1983:4-6), en deuda con su caracterización duvergeriana, es el único que propone una tipología para Nicaragua (partido único, bipartidismo, pluripartidismo y partido dominante) parecida a la más rica de Giovanni Sartori.

Sartori (1980:336)<sup>9</sup> propone lo que llama "clases" y no tipos. Para él son siete: 1) Partido único, con tres subclases (totalitario unipartidista, autoritario unipartidista y pragmático unipartidista); 2) Partido hegemónico con dos subclases (hegemónico ideológico y hegemónico pragmático); 3) Partido predominante; 4) Bipartidismo; 5) Multipartidismo moderado; 6) Multipartidismo extremo; y 7) Pluralismo atomizado.

Siguiendo esta estratificación, podríamos definir el sistema de partidos actual de Nicaragua, básicamente como una tendencia hacia el bipartidismo pero cruzado por un pluripartidismo extremo y polarizado, con una segmentación, para el Atlántico, de características étnicas. No sería desaconsejable, también, incorporar algunas propiedades del partido hegemónico en la variedad pragmática a la que podría desembocar dicha tendencia.

Aunque la tipología de Sartori tiene utilidad analítica, es difícil transferir las tipologías existentes al contexto latinoamericano, puesto que éstas surgieron, en su mayoría, del contexto europeo occidental, como destaca Bendel (1998:197-211), señalando como primer obstáculo el presidencialismo.

Para determinar el número de partidos políticos, primero que todo hay que tomar en cuenta la relevancia de los partidos políticos de un sistema de partidos: la importancia de un partido político la otorga el atractivo que tenga para formar coaliciones en el Gobierno, ya sea apoyando su elección y/o formando parte del

---

<sup>9</sup> Sartori (*Ibid:97*) divide los pisos internos partidarios en tres dimensiones: ..."*la fracción* (la categoría general, no especificada), *la facción* (grupo específico de poder) y *la tendencia* (conjunto establecido de actitudes)".

mismo, en búsqueda de adquirir fuerza electoral y fuerza parlamentaria. La mayoría parlamentaria es decisiva para enrumbar el sistema partidario y por ende, la competencia interpartidaria, porque el número de partidos políticos y el grado de competitividad entre ellos está limitado por el tipo de régimen.

Otro criterio a considerar es las pautas de interacción que se producen entre los diferentes partidos políticos: su distancia ideológica, el grado y la manera de la competencia entre ellos, así como su forma de ejercer el poder (Bendel, *Ibíd*: 200). La distancia que guardan los representantes partidarios entre la izquierda y la derecha los hace ser propensos a la aceptación o al rechazo de otros representantes partidarios, lo que condiciona en parte la voluntad de alianzas entre los partidos políticos. Además, hay que tomar en cuenta el comportamiento entre los partidos políticos, lo que también determina en parte el tipo de alianzas que formen entre ellos. Asimismo, hay que tomar en consideración las relaciones de mayoría y la relación que se produce entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, específicamente el comportamiento de la oposición. Adicionalmente, cabe observar el grado de confianza o desconfianza entre los partidos políticos, lo que limita también el consenso entre ellos.

Dada la situación de Nicaragua en su transición a la democracia, es mucho más importante el grado de institucionalización del sistema de partidos, que es determinado por la relación entre las variables régimen y sistema partidario: el sistema de régimen condiciona la competitividad de un sistema de partidos y, con ello, en cierto modo también el tipo del sistema partidario.

Para Bendel (*Ibíd*: 203) la coincidencia entre el tipo de régimen, el grado de la competitividad y el respectivo tipo del sistema de partidos nos lleva a los factores que pueden explicar cómo se desarrollan los sistemas de partidos. Se puede distinguir entre dos tipos de variables explicativas: por un lado, las variables de índole político-institucional y de procedimiento; es decir, el tipo del régimen político (autoritario, democrático), la forma de Gobierno (presidencialismo, parlamentarismo), el Derecho y sistema electoral, la financiación de partidos, la importancia de líderes partidarios, la estructura de la misma organización partidaria así como las eventuales influencias por parte de actores externos. Por el otro lado, podemos agrupar las variables de tipo socioeconómico y sociocultural. Entre ellas, figurarían teorías de situaciones de crisis y de líneas de conflicto.

A lo largo de la historia de Nicaragua podemos distinguir los siguientes sistemas de partidos señalando el período respectivo: a) desde 1936 hasta 1979 predominó un tipo de régimen político "autoritario", pasando de "casualmente no competitivo hasta semicompetitivo", con un sistema de partidos "hegemónico-pragmático"; b) iguales características se presentaron durante el régimen "frentista sandinista" (1979/90); y c) desde 1990 hasta los últimos días se ha iniciado un tipo de régimen político "democrático con problemas de arranque",

últimamente, ha pasado de competitivo a semicompetitivo, con un sistema de partidos "pluripartidista poco institucionalizado".

## 5. Tipología de Movimientos Sociales: viejos, nuevos y postmodernos

André Gunder Frank y Martha Fuentes (1990:36) dividen a los movimientos sociales en tres tipos: a) los "viejos" movimientos sociales compuesto por obreros y campesinos quienes perdieron sus luces prometeicas con la caída del paradigma marxista. Gunder Frank les llama realmente "nuevos" porque son manifestaciones de siglos recientes como el XIX y el XX; b) los "nuevos" movimientos sociales (feministas, minorías sexuales, grupos étnicos y nacionalistas) que en verdad son "viejos" porque muchos están vinculados a reivindicaciones milenarias y c) los verdaderamente "nuevos", frutos directos de la postmodernidad, como el pacifismo, el ecologismo, los grupos de defensa de Derechos Humanos, grupos nacidos de las crisis más profundas de la modernidad y sus concepciones de desarrollo. En general, estos autores caracterizan a los movimientos sociales como "*variados, mutables, cíclicos, autónomos, identitarios, defensivos y temporales*" (*Ibíd.*).

## 6. Los partidos políticos y los movimientos sociales en Nicaragua: historia, clasificación, familias ideológicas

Nicaragua ha sido a lo largo de toda su historia política un país muy polarizado; muy ideologizado. Los análisis históricos que conocemos han estado a cargo de estudiosos que a su vez han sido, o son en el momento de su ejecución, militantes de un partido o se sienten orgullosos de abrazar una ideología que no se preocupan de ocultar en sus trabajos, echando a perder la mejor de sus hipótesis. Así, conocemos una historia del liberalismo, como doctrina, contada por sus adversarios conservadores<sup>10</sup> o, al contrario, una del conservatismo analizada por liberales<sup>11</sup>.

Los marxistas tampoco se han librado de este vicio; analizan su historia y la de sus adversarios con una perspectiva más bien maniquea y positivista. Es decir, justifican su aparición por la necesidad de un desarrollo tenido por inevitable donde sancionan como legítimos sus actos y censurables los del enemigo. Por

---

<sup>10</sup> Carlos Cuadra Pasos (1977:404), en sus Obras históricas, se define a sí mismo como "*Soy, o creo ser, un pensador que ordena sus pensamientos políticos dentro de la teoría del conservatismo*".

<sup>11</sup> José Dolores Gámez (1975:8), un clásico historiador de nuestro país, dice en su introducción a su obra Historia de Nicaragua: "*Mi estudio, pues, aunque sin alterar en nada la veracidad de los hechos, ha sujetado sus observaciones a un criterio democrático liberal, que es el de la época actual en Nicaragua*".

supuesto, existe también la versión propia de cada uno en la que podríamos decir que se absuelven, con más o menos inteligencia, de los cargos de sus opositores; sin duda, es muy difícil, casi imposible, ser juez de la propia causa.

Podemos dividir las corrientes políticas de Nicaragua, en términos espaciales, en dos macroregiones distintas. Las corrientes partidarias de los "españoles", como nos llaman las "tribus étnicas" de nuestro país, y las corrientes políticas de la Costa Atlántica. En el Pacífico y la región central del país dominan, por lo menos, cinco corrientes dentro de las cuales pueden ser distribuidas las 27 organizaciones partidarias existentes en el país que cuentan con personería jurídica: conservatismo, liberalismo, sandinismo, socialcristianismo y una corriente que denominaremos como "otros" donde se pueden agrupar corrientes socialdemócratas, centroamericanistas y marxistas por el peso inexpresivo que tienen.

En cambio, en la Costa Atlántica a pesar de que existen algunos partidos políticos propiamente dichos (PIM, PAR, PAMUC, PPC y PARNA) no son considerados por su cobertura nacional sino más bien por su expresión regional. Sin embargo, hay corrientes que son, o fueron, político-militares, con connotaciones étnicas. Un poco parecidas desde el punto de vista orgánico, a como fue el FSLN en sus primeros tiempos. Ellas son FUAC y YATAMA. Sukawala, la organización mayangna, es más bien una federación de comunidades.

## 6.1 Las familias ideológicas

### a) *el conservatismo*

El conservatismo, como corriente, tiene un alto grado de tolerancia o, mejor dicho, de asimilación de otras corrientes de pensamiento. Practican una suerte de *aufhebung* hegeliano, es decir, según ellos, conservan superando. La socialdemocracia, por ejemplo, de poco arraigo y cobertura en nuestro país, ha sido reabsorbida como principio por el conservatismo. Y no sólo la saluda sino que muchas veces se permite interpretarla como propia.

Una vez, Rafael Córdoba Rivas, caracterizado dirigente conservador del PCD, definió a su doctrina como "*ladrona de ideologías*". Ciertamente, aunque de un modo más amable, así lo confiesan los propios autores conservadores en su *Vademecum* político: "*El Conservatismo conserva, incorporándolas al acervo de la Civilización, aquellas libertades auténticamente democráticas conquista de la revolución liberal, y también conserva y capitaliza para la Civilización las justas reivindicaciones antiliberales de la revolución socialista*" (PCD, 1981:12). Esta característica quizás le permita al conservatismo, sin ningún remordimiento, mucha flexibilidad en negociaciones con gobiernos de cualquier signo o la

estructuración de alianzas en las que invitan a partidos con banderas que ellos llaman "exóticas" o "totalitarias". Así, pues, atendiendo a una naturaleza más bien abierta, por lo menos en términos doctrinales, nos parece que es muy difícil la ruptura en su seno por razones de interpretación del mundo o de la sociedad. Todas las fracciones o facciones del conservatismo en Nicaragua han surgido por razones estrictamente políticas, aunque algunas hayan ocupado la figura de líderes para dar consistencia a sus argumentos. Incluso el socialcristianismo y los socialdemócratas, nacidos de su seno, se configuraron sólo mucho tiempo después de haber roto y más por sus dirigentes que se acercaron expresamente a las corrientes internacionales para darse un perfil propio. Sin embargo, aún ellos ya contaban con dos puentes proporcionados por su matriz: la fidelidad a la iglesia y las bondades del sistema democrático representativo.

b) *el liberalismo*

En cuanto a los liberales, sus distintas fracciones han tenido tanto o más problemas entre ellos que sus adversarios históricos conservadores. Como estos, guardan entre sí afinidades doctrinarias que contempla cada uno dentro de sus programas y principios. A nombre de todos ellos podrían utilizarse, de una sola vez, las referencias algo extensas pero en un solo texto, para todos los partidarios de la doctrina, que brinda el PLI (1980:3.5): *"1. Toda persona humana tiene derecho y debe asegurársele: a) La inviolabilidad de su hogar. b) La inviolabilidad de su correspondencia. c) La inviolabilidad e integridad de su persona. 2. La libertad es condición esencial del desarrollo y perfeccionamiento del hombre; consiguientemente debe propiciarse su vigencia general, y en especial: a) La libertad de difusión del pensamiento. b) La libertad de reunión, asociación y movilización. c) La libertad de conciencia y culto. d) La libertad de disposición de su persona y bienes. e) La libertad de elegir a sus representantes. 3. Todo ser humano, individual y organizado, debe contar con las siguientes garantías mínimas de legalidad: a) Efectiva igualdad ante la Ley, b) No ser condenado sin ser oído. c) Irretroactividad de la Ley. d) Debido proceso legal. e) Habeas Corpus y Amparo. 4. El trabajo es un deber social (excepto para niños, ancianos e inválidos) la riqueza creada por él debe ser el fundamento de una vida colectiva e individual rica y plena durante toda la existencia, garantizando prioritariamente a través de la igualdad de oportunidades, de la solidaridad social y de la acción del Estado: a) El derecho a una alimentación apropiada. b) El derecho a una salud plena. c) El derecho a una vivienda digna. d) El derecho a una educación científica y humanista gratuita. e) El derecho a una diversión sana. f) El derecho al descanso y la tranquilidad. 5. La propiedad es originariamente común; sin embargo, la propiedad privada es un derecho históricamente adquirido que debe respetarse escrupulosamente, en tanto no devenga en instrumento de explotación de unos por otros. 6. La democracia, es la más alta forma de vida social, producto del desarrollo histórico del hombre, en*

*cuanto que favorece la amplia participación de éste en las decisiones colectivas y lo responsabiliza de sus consecuencias en todos los niveles. 7. El Estado es un medio y no expresa un fin. Su existencia sólo adquiere sentido en la medida que represente los intereses democráticos y populares y sirva de vehículo para el logro de los postulados de esta Declaración."*

El PLI nació en 1944 en contra de la pretensión continuista de Anastasio Somoza García al hacerse reelegir en las elecciones de ese año. El PLC nació del PLN de Somoza Debayle en 1968 por razones candidaturales, al oponerse Ramiro Sacasa, su fundador, al continuismo del dictador, dicho sea de paso, su primo. Tuvo un papel muy dinámico en el Consejo de Estado y promovió varias iniciativas de ley en ese órgano. No participó, sin embargo, en las elecciones de 1984 por alinearse con las disposiciones de abstención de la Coordinadora Democrática Ramiro Sacasa. El PALI, nacido en 1985, políticamente militó también en las posiciones de la Coordinadora. El PL-F1913 se deriva del PLN tratando de diferenciarse de la vinculación somocista. EL MSL, la más reciente de todas las fracciones de inspiración liberal (1999), es disidencia del actual partido de gobierno. El PLIUN, por su parte, es una típica fracción desprendida en contra de lo que suponen como caudillismo de Virgilio Godoy, firmó la Constitución de la República en 1985, en contra de las disposiciones del PLI, a partir de la cual se observó en el PLIUN una conducta más bien mesurada en sus ataques al Gobierno, incluyendo desde entonces en su discurso la cuota de responsabilidad de la política agresiva de la administración Reagan en la crisis del país. La novedad le acarreo la acusación de prosandinista de parte de sus adversarios del ala radical.

c) *el sandinismo*

Esta corriente nace del seno del PSN a fines de los años cincuenta, como fruto del desencanto de jóvenes universitarios, por su política pasiva y formal dentro de los principios clásicos del marxismo prosoviético. Inspirados, después, en la lucha antiintervencionista de Augusto Sandino y al calor de la triunfante revolución cubana, abrazaron la vía armada. Después de casi ser derrotados y desaparecer varias veces (en 1968 en Pancasán, en 1972 por el terremoto y en 1975 por su división interna en tres tendencias y por la represión de la dictadura de Somoza) se hizo con el poder en 1979 a raíz de la muerte del periodista democrático Pedro Joaquín Chamorro Cardenal. Durante los casi 10 años que estuvieron en el poder, a resultas de una revolución popular, el sandinismo fue hegemónico pero no por sus rasgos marxistas o socialdemócratas sino más bien por su nacionalismo y su antiimperialismo. Desde su espectacular derrota electoral en 1990, han sido la fuerza de oposición más organizada y más importante. Es un partido clave en la decisión de reformar el sistema de partidos en el país, sea a través de pactos, reformas o constituyentes para transformarlo en un bipartidismo franco.

*d) el socialcristianismo*

Nace a finales de los cincuenta, fundado por el Dr. Orlando Robleto Gallo que se inspira en los principios del Partido Demócrata Cristiano de Chile. Fue un partido de oposición franca a la dictadura de Somoza y combinó sus aspiraciones políticas con algunos principios sociales de la Iglesia Católica Romana, en un segundo aire que le comunicó el Concilio de Medellín. Creció en el movimiento estudiantil universitario, organizando un grupo con autonomía del partido llamado FEDC (Frente Estudiantil Demócrata Cristiano) que rivalizó con el FER, vinculado al FSLN. A mediados de los sesenta ganó consecutivamente la presidencia del CUUN, organismo máximo de los universitarios nicaragüenses, en las personas de Duilio Baltodano, Brenda Ortega y Filiberto Sarria. Por apoyar a Hugo Mejía, pierden la hegemonía en el movimiento estudiantil. A finales de los setenta, el PSC se divide, surgiendo el PPSC. El PSC apoyó al FAO (Frente Amplio Opositor) y los PPSC al MPU. En los ochenta, los PPSC participan en el FPR y los PSC mantienen su antisandinismo que se dividen otra vez entre Erick Ramírez (PSC) y Agustín Jarquín (PDCN) y este último produce al PAN de Duilio Baltodano. En 1990, todos se integran a la UNO, menos el PSC de Erick Ramírez. Teniendo presencia en la Asamblea Nacional, el PPSC se funde con el PDCN y un sector del PAN en la UDC. En 1996, la UDC se alía con Arriba Nicaragua y pierde su personería, mientras el PSC se integra en la Alianza UNIDAD. El PAN se une con el Dr. Francisco Mayorga en PAN y FUERZA. Para el 2000, tenemos la USC (Erick Ramírez, un sector de la UDC y un sector de PAN y FUERZA) buscando una alternativa electoral. Por el lado del PAN, junto con un sector de la UDC, se alía al PLC, mientras otro sector de la antigua UDC, se integra a los conservadores.

*e) otros*

En Nicaragua, muy pocos partidos se han dividido por razones de doctrina, el PSD, (socialdemócratas) por ejemplo, nació de una matriz conservadora, como en su momento lo hicieron los socialcristianos, pero sólo hasta después el PSD mudó a una esencia socialdemócrata. Por el lado de la izquierda, el PC de N nació del PSN por razones tácticas (integrarse o no a una alianza opositora donde participaba la burguesía) y el FSLN originó en su seno a grupos que posteriormente se perfilarían como maoístas (MAP) y trotskistas (LMR, hoy PRT). Casi siempre los partidos nicaragüenses se han escindido por: a) razones tácticas (algunas organizaciones conservadoras nacieron de la decisión de no concurrir a las elecciones de 1984); b) ambiciones de liderazgo (algunas organizaciones tanto liberales, conservadoras, sandinistas y socialcristianas se constituyeron en oposición o a favor de líderes acusados de caudillismo); c) rechazo interno de la organización (muchas organizaciones de izquierda, en cuenta al propio FSLN cuando se dividió en tres tendencias, fueron fundadas con

la esperanza de superar la estrechez interna de las organizaciones de donde provenían); y d) el favor de la corriente internacional a la que se está adscrita (las corrientes socialcristianas, pero también las conservadoras y liberales, han sufrido contradicciones por las ambigüedades de sus internacionales y las razones financieras que significan el estar o no encuadradas en su seno). Por el lado del centroamericanismo, es una corriente de poco calibre, pintoresca, que se inspira en Salvador Mendieta, un integracionista de finales del siglo XIX, cuya doctrina es una mezcla de un liberalismo clásico con pinceladas morazánicas. Formó parte de la UNO y de la Alianza Liberal, bloques ganadores de las elecciones de 1990 y 1996.

Para Nicaragua, como se sabe, los movimientos sociales en general existieron desde antes de la revolución sandinista. Orlando Núñez (1980) dice incluso que su triunfo se debió al concurso de la "tercera fuerza", que no fue más que la masiva participación de la juventud en la lucha contra el somocismo. Otros autores (Quezada, <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/juventud.html>) han llegado hasta decir que la revolución sandinista no fue más que un tributo tardío al mayo del 68 francés por la cantidad de dirigentes estudiantiles que la efectuaron, la dirigieron, la administraron y la perdieron.

Durante la revolución sandinista se desplegaron muchos movimientos sociales a favor y en contra del proceso revolucionario: las distintas corrientes feministas dentro de AMLAE; los movimientos campesinos integrados a las estructuras productivas agrarias, al mismo tiempo que aquellos que adquirieron verdaderas características masivas dentro de la "contra"; los distintos movimiento étnicos de la Costa Atlántica para hacer respetar sus especificidades; el movimiento juvenil que participó en la alfabetización; el movimiento ambientalista en la víspera de la derrota sandinista; el "boom" de las ONG después de la derrota electoral del FSLN en los 90 y la reactivación de organizaciones fragmentadas, inconexas e independientes en la sociedad civil, etc.

La presencia de estos actores incómodos le otorgó ese "algo" diferente a la revolución sandinista que la inscribió dentro del reino de la nueva época, llena de incertidumbres y pluralidades. Y que terminó, al fin y al cabo, por heredar al escenario nicaragüense de los noventa, un cuadro abigarrado de luchas intermitentes por parte de unos movimientos sociales cansados, débiles e inexpresivos, dejando sus reivindicaciones a cargo de cúpulas de organismos no gubernamentales más partidarios de la negociación que de la acción directa con un Estado, paradójicamente, igual de debilitado (por su adelgazamiento) e ineficaz para responder a sus demandas. Quizás a estas condiciones se deba esa confusión entre unos ONG que "representan" y hablan en nombre de una sociedad civil y unos movimientos sociales que nadie sabe dónde empiezan y dónde terminan.

## 6.2 Los movimientos sociales "viejos": campesinos y obreros

Los movimientos sociales en la Nicaragua de hoy pueden ser vistos desde la perspectiva de su peso y relevancia frente al Gobierno o, más estructural, frente al Estado-Nación. En la primera parte de los noventa, sin duda, el movimiento social de mayor relevancia fue el campesinado que se repartió entre los campesinos organizados alrededor de las cooperativas y los desmovilizados de la resistencia o "contra" (IHCA, 1990:1-14).

Todo el problema giró alrededor de las calidades legales de las tierras de los actores agrarios sujetos de reforma durante la revolución. Y, también, de las nuevas disposiciones del Gobierno de Doña Violeta Barrios Vda. de Chamorro para asignar tierras en polos de proyecto y relocalizar contingentes desalzados campesinos en tierras estatales (IHCA, 1991:11-20).

La salida inicial que presentó el Gobierno Chamorro fue desvirtuada por la presión de los programas de privatización y por una voluntad de los programas de crédito y asistencia técnica de eliminar de su cobertura a estos clientes inseguros e insolventes. Pero también debe incluirse la situación legal de los campesinos sandinistas por unas titulaciones agrarias precarias (en especial de las cooperativas agrícolas) expedidas con defectos legales por una dirección que jamás pensó en perder las elecciones de 1990. Ambos movimientos sociales, si bien políticamente distintos, terminaron por recombinarse entre sí, a comienzos de la década, en movimientos conocidos como "recontras" y "recompas" que no exigían más que tierras, seguridades tenenciales, crédito y asistencia técnica junto a reivindicaciones menores propiamente políticas (IHCA, 1992: 27-30).

Para hoy, los productores agrarios, en especial los pequeños y medianos, diluidos ya sus diferencias políticas y viejas rencillas, están expuestos al comercio de tierras que los envuelve en una vorágine de geofagia, cuyas propiedades han terminado por ser compradas a bajos precios por terratenientes repatriados, altos funcionarios del ejército, nuevos ricos, personeros del gobierno y fondos de subasta de los bancos.

En lo que respecta al otro movimiento social "viejo", el sindical, debe decirse que siempre han sido actores importantes pero, desgraciadamente, han acusado una fuerte dependencia de los partidos políticos. De todas las centrales sindicales en la historia del país, quizás, las más independientes y democráticas hayan sido la FSMN (Federación Sindical de Maestros de Nicaragua) que, cuando emprendió las luchas de 1970, admitió en su seno una amplia libertad de corrientes, incluso antipartidarias. Iban desde simpatizantes sandinistas, socialistas, liberales, hasta maestros que defendieron la pureza de su gremio (algo parecido a lo que ocurrió con las más célebres luchas del SCAAS, con la diferencia que en éste la tutela del PSN siempre fue indiscutible) y FETSALUD (Federación de Trabajadores de la Salud) que sufrió

algo similar, a pesar de la CTN y, seguramente por eso, favoreció dentro de ella fracciones que llegaron a controlar el FO (MPUIF) y posteriormente el FSLN.

Lo notable de este malogrado mecanismo es que nunca fue entendido como principio, sino como un ámbito para imponer hegemonías políticas. Duró, por esas razones, muy poco o, para decirlo de otra manera, no se le imprimió la permanencia deseable que hubiera redundado en beneficio de quienes, sin saberlo, lo malograron; aquí si hubiese sido procedente hacer de la necesidad una virtud. Porque, como en el caso de FETSALUD, mientras duró la competencia entre el PSC, el MAP y el FSLN por controlarla en medio del fragor de sus luchas, animó una manera de conciliar diferencias sin paralizar la acción, votando democráticamente las tareas a emprender dentro de las más fuertes discusiones.

Ya para los noventa, se generó un movimiento conocido como "Concertación" con los actores urbanos, en especial los agrupados en los gremios sandinistas (obreros, empleados públicos, pequeños y medianos empresarios, jóvenes, etc.) pero también otras fuerzas sociales agrupadas en otros organismos no sandinistas. Los resultados de esta Concertación, como se sabe, terminaron por legalizar la participación de los trabajadores en algunas antiguas empresas agropecuarias estatales con cuotas accionarias que nunca fueron más allá del 25% del total (*Ibid*, 1990:10-14; 1994:14-22). A su vez, el desmantelamiento de la cooperativización precipitó una dinámica y especulativa mercantilización del fondo de tierras, produciendo una redistribución de la tenencia en el mapa agrario nicaragüense.

No es ocioso decir, pues, que el primer quinquenio de los noventa fue dominado ampliamente por un reacomodo de fuerzas entre un Gobierno de nuevo signo y unos movimientos sociales a la defensiva que terminaron por ser vencidos en una contrarreforma agraria (*Ibid*, 1994: 17-23) y una política de ajuste estructural que debilitó el poder de los sindicatos y asociaciones gremiales.

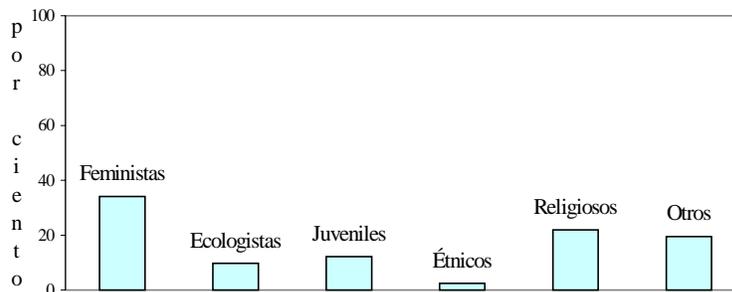
### 6.3 Los movimientos sociales "*nuevos*": ecologistas, mujeres, etnias, jóvenes, de derechos humanos, pacifistas, ONG

En esta categoría fundimos las últimas dos que proponen Gunder Frank y Fuentes. No se usará la categoría "postmoderna" de manera independiente (los pacifistas, ecologistas y de Derechos Humanos) porque son expresiones postindustriales que tendrían sentido más bien en sociedades del Norte. En Nicaragua, se ven y deben ser vistas, como completaciones de la modernidad, punto de partida y no consecuencia del desarrollo. Los pacifistas nicaragüenses son las organizaciones que apoyaron el desarme de la "contra" o resistencia, el diálogo y las convergencias y no los que se oponían a las consecuencias nucleares de la guerra fría como en Europa y EEUU; los ecologistas criollos terminaron siendo grupos pequeños pero entusiastas para defender lagunas, lagos y bosques

destruidos o amenazados no por los excesos de una industrialización que no poseemos, sino por unas políticas urbanas y públicas irracionales e indolentes. El respeto a los Derechos Humanos no están vinculados en exclusiva a reivindicaciones de minorías sexuales, culturales o de género, sino a los más elementales que se propuso la modernidad clásica: vida, trabajo y vivienda dignas. De tal manera pues que aquí confundiremos unos (los nuevos) y otros (los verdaderamente nuevos) según la tipología de Gunder Frank y Fuentes, en una sola categoría.

En la encuesta por correo electrónico que impulsamos, notamos que la mayor parte de los encuestados cree que los movimientos feministas y religiosos son los que más logros han obtenido.

GRÁFICO # 3. Movimientos sociales que han obtenido más logros



FUENTE: CIELAC 2000

Pero, quizás, sean las etnias las que tienen mayor relevancia, al menos en Nicaragua. A través de un proceso de consulta popular en la década de los ochenta, después de un enfrentamiento militar con la administración sandinista, sobre cómo concretizar un proyecto de entendimiento con las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, que daría a estos territorios autonomía política, económica, administrativa y cultural, sin dejar de ser parte del Estado de Nicaragua, se procedió a promulgar un Estatuto de Autonomía de esta regiones.

En este contexto, es que surgió la Ley de Autonomía, aprobada en 1986 por la Asamblea Nacional, y que da nacimiento oficial a las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, otorgándoles, respectivamente, el derecho a un Gobierno Regional Autónomo consistente en un Consejo Regional que elegiría entre su seno al gobernador, como funcionario ejecutivo de la Región. El consejo constaría de 45 miembros, que representarían las 15 circunscripciones electorales existentes en cada región.

Aparte de la creación del Gobierno Regional y de la definición de sus funciones y las atribuciones de sus miembros, el llamado Estatuto de Autonomía, establece el reconocimiento de las lenguas, culturas y formas de organización social propias de la Región, como también el derecho de poseer y usufructuar las tierras y los recursos naturales de su territorio. La Ley de Autonomía, también llamada Ley 28, jurídicamente es denominada como Ley Ordinaria, pero cuenta con un respaldo constitucional, aunque aún no se reglamenta y posiblemente tal carencia sea la fuente de muchos conflictos actuales.

El conflicto étnico en varias ocasiones ha amenazado con dividir al país. Parte, básicamente, de una profunda incomprensión de las características de estas comunidades con la cosmovisión del Pacífico. Quizás el movimiento social más complejo de Nicaragua sea este. Sus especificidades culturales lo hace un movimiento además de rico en historia, profundamente beligerante como actor social, político y hasta militar. En las últimas elecciones regionales de 1998, con tasas altas de abstención, según una encuesta efectuada para el CIDCA, se observó lo siguiente:

*"El abstencionismo, por su parte, requiere una reflexión especial. Las elecciones en la Costa Atlántica son un mecanismo típico de las democracias occidentales que debe ser valorada con el instrumental propio de su cosmovisión. Son una forma de elegir representantes por medio del voto "universal, igual, directo, libre y secreto". Pero, nunca hay que olvidar, que una buena parte de los electores son actores no occidentales. Esta sola situación puede poner en riesgo muchas categorías que usamos para analizar el fenómeno. De tal manera que se deben tomar en cuenta las características culturales de estos escenarios. Por ejemplo, en los seminarios, un representante miskito de una comunidad de Waspán, manifestó que en las elecciones regionales de 1994 toda la comunidad se reunió para decidir por quién votar. Pero, en ese mismo seminario, otro miembro de la misma comunidad dijo que el voto era individual y secreto. Y logramos investigar que efectuaron votos comunitarios, también, en las elecciones de 1998. Estos últimos para negociar con los candidatos su apoyo, pero donde se notó respeto por el voto individual. Esa es una de las grandes contradicciones. Un voto que se movió entre la concepción de individuo y la de comunidad. Entre la racionalidad moderna y la tradición propia". Quezada et al (<http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/resum.html>).*

El movimiento social costeño se desgarró entre una integración pura y dura, como la que recomiendan muchos partidos del pacífico nicaragüense en sus programas, y una separación territorial de toda la Costa Atlántica, fundando una nueva nación, como la que sugieren implícitamente algunas organizaciones miskitas y el Consejo de Ancianos. Entre ambos extremos, se mueve una gama flexible de ofertas, venidas en especial de la mayor parte de las organizaciones étnicas de la Costa Atlántica, con fórmulas que se fundan en el Estatuto de Autonomía y, en

particular, en su reglamentación (aún pendiente) para establecer una relación justa y equitativa con el Gobierno Central, en lo relacionado con la explotación de los recursos naturales, limitación de territorios y regulación de las funciones político-administrativas de los Concejos Regionales Autónomos.

Un segundo movimiento social, en importancia y peso, en la década de los ochenta, aunque con una alta dependencia del Gobierno de entonces, como lo define Touraine, fue la juventud. Protagonista de tres fenómenos de gran envergadura: la alfabetización de amplias capas de la población nacional (sucedida de una brigadización de la salud pública); la recolección de las cosechas de nuestros principales rubros agroexportables y la conscripción militar. En el orden presentado, se dieron también en el tiempo y del mismo modo se fueron estrechando los lazos de dependencia desde una voluntariedad espontánea en los primeros años hasta un reclutamiento obligatorio que terminó por sepultar al partido sandinista al comenzar la década siguiente. Quizás haya sido el movimiento social más prometedor por la frescura de su aporte, como la alfabetización (aún con sus excesos doctrinales) y la extraordinaria vitalidad derrochada en actividades productivas y militares. Este es el antecedente inmediato de unos escenarios juveniles, hoy, poblado de "*tribus urbanas*" (en el sentido de Maffesoli, 1990) altamente violentas de donde obtienen su identidad frente a una sociedad que la imaginan cruel y excluyente, constituyéndose imaginarios recíprocos (donde las unas hacen a la otra y viceversa) como lo comprendió Castoriadis (1983).

En los noventa, empezó el "boom" de ONG. Partieron del supuesto de representar a una sociedad civil, más o menos con un vocabulario gramsciano, y un aparato conceptual confuso venido de jirones del marxismo con un postmodernismo incomprendido y un diferencialismo esencialista de arrastre, que a esta altura han terminado por confundir dónde terminan ellos y dónde comienza la sociedad civil. Lo cierto es que los ONG son, en sí mismo, un movimiento social, uno entre otros, quizás la fracción más ilustrada e institucionalizada, pero no son la sociedad civil y ni siquiera la mejor representante de ella ni de los movimientos sociales.

En Nicaragua, las ONG son instituciones en buena parte constituida por líderes y ex funcionarios de la administración sandinista, que empezaron, a su vez, a subdividirse por sus estrategias de sobrevivencia, terminando de convertirse, unas en verdaderas empresas y, otras, en instituciones precarias tratando de salvaguardar sus misiones en medio de presiones venidas de los Gobiernos y de los organismos donantes <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Se ha vuelto muy común definir el financiamiento de las ONG internacionales como un vínculo retroalimentario y circular con las poblaciones afectadas en el que bien puede decirse que estas entidades "viven de ayudarnos". Spivak (1996:98-101) denuncia cómo, en un programa de ayuda a un país africano, las partidas financieras eran consumidas en buena medida por los técnicos llegados del

En un estudio efectuado sobre 15 ONG en 1998 por "Puntos de Encuentro" (otro ONG) se hacen algunas consideraciones sobre la empresarización de las ONG:

*"La principal razón que exponen l@s entrevistad@s para introducirse a esta dinámica es la búsqueda de la autosostenibilidad, al considerar que las condiciones de la cooperación empujan a la 'creación de empresitas' y a tener 'una mentalidad empresarial' para poder autofinanciarse. Se trata de conseguir fondos a partir de actividades propias para poder garantizar la existencia de la organización." (P.d.E, 1998: 32). Si bien la imagen es de un despegue para la sobrevivencia, al parecer, luego, la necesidad se vuelve virtud por obra de la nueva mentalidad.*

En una consultoría efectuada por Quezada (1999) sobre "Recursos Locales de Utilidad Social en Centroamérica", capítulo Nicaragua, se dice lo siguiente: *"Hay ONG que no se dejan definir fácilmente por la posición que ocupan frente a los beneficiarios. Es el caso de aquellos que brindan créditos con fondos de financiamientos provenientes de agencias de cooperación cuyo crédito pasa a ser considerado por los sujetos beneficiados como fondo interno. Este tipo de ONG están profundamente involucradas en lógicas empresariales y financieras, que las ha llevado a modificar totalmente su discurso, dentro de narraciones sobre las bondades y recompensas del esfuerzo individual que nos recuerdan la vieja ética del trabajo venida de matrices protestantes. Se premian los esfuerzos y se cultiva el éxito por el trabajo que tan sólo ayer se censuraban como capitalistas; se castiga el ocio y la mendicidad que en la víspera se halagaban como 'vacaciones históricas del proletariado' y 'reconocimiento de la comunidad internacional a las necesidades de desarrollo de un país explotado'. Sus fórmulas incluyen intereses, peticiones de prendas de garantía, fiadores, exigencia de redes de solidaridad ante eventuales declaratorias de quiebra, préstamos condicionados, créditos revolventes, etc. Cuando los beneficiados de estos ONG están en mora, se declaran en quiebra o insolventes frente a ellos, según un estudio del 'Bufete Popular Boris Vega', se comportan del mismo modo, y a veces peor, que cualquier acreedor típico, echándolos sin piedad a las calles, expropiando sus enseres más humildes y ocupando sus bienes con la presencia de jueces y policías".*

Pese a todo, es posible que esta corriente siga siendo una minoría que, por su lado, está siendo estimulada por ciertos programas de promoción empresarial del Gobierno de EEUU invitándolas a asumir de modo explícito y sin complejos una

---

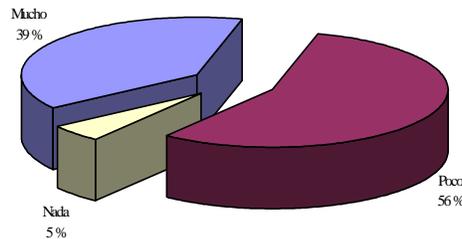
país donante. *"Los verdaderos beneficiados del plan serán los consultores y contratistas extranjeros, quienes recogerán cientos de millones de dólares en honorarios, cuyo costo se añadirá a la ya abrumadora deuda externa de Bangladesh... La mayoría de los egresos regresan, inmediatamente, de nuevo a los países prestamistas en la forma de contratos solicitados, y los repartos de la parte del león de estos contratos van a las diez naciones industrializadas más ricas".*

orientación empresarial desembozada a través de lo que luchan por denominar OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil).

En la encuesta electrónica, si bien no habla exclusivamente por Nicaragua, hay indicios sobre lo que piensan quienes trabajan o las conocen en el subcontinente. Las tendencias no están muy claras. Domina la idea que son pocas las tendencias hacia la empresarización (sin que esto sea perverso), aunque las que perciben tendencias fuertes no son nada despreciables.

Los movimientos sociales, en Nicaragua, de mayor vigor después de la segunda parte de los noventa fueron: a) la juventud, que contribuyó a la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia; b) las mujeres, con sus proyectos de pequeña escala pero masivos en universidades y el campo; c) el Consejo de Ancianos de la Costa Atlántica y sus reclamos de territorios.

GRÁFICO # 4. ¿Los ONG se convertirán en empresas?



FUENTE: CIELAC (2000)

Hay actores sociales nuevos que están situados en instituciones que funcionan como proyectos, a pequeña escala, financiados y supervisados por organismos nacionales o internacionales (organizaciones feministas, de discapacitados, organizaciones de jóvenes y niños, de la tercera edad, ecologistas, de créditos a microempresas). No hay apelación a la acción directa, como hacen los partidos políticos, sino que generalmente pasan primero por capacitaciones y después por participaciones sugeridas y evaluadas. Y, en el caso de las instituciones de crédito a micro y pequeños empresarios (FAMA, CHISPA, NITLAPAN, ACODEP, CARUNA, etc.), así como servicios de salud a la mujer (IXCHEM, SI MUJER) de franca relación clientelar.

Luego sigue una serie de movimientos sociales que no pueden ser integrados en una sola matriz explicativa por el grado de dispersión que representan, pero que son importantes en el mapa sociológico del país. En primer lugar, la emigración de nicaragüenses hacia el exterior, pero en particular a Costa Rica (Alvarenga, 1997) y EEUU. Este no es exactamente un movimiento social, al menos en los

términos que hemos venido manejando, porque nadie los representa, ni siquiera ellos mismos, pero su dirección, volumen y consecuencias puede llevar a muchos nicaragüenses a constituir asociaciones que protejan sus derechos en los países huéspedes (ya sucede) y elevarlos a rango de movimiento dentro de esos países. A continuación, tenemos también un movimiento de municipalidades y de desarrollo local que, también no son exactamente movimientos sociales, por el grado de vinculación que guardan con las estructuras gubernamentales y político-administrativas, pero que cuentan con redes de ciudadanos que apoyan actividades de autodesarrollo y ejecución de obras con estricto financiamiento y concurso de la sociedad civil.

Las Comunidades de base y de reflexión religiosa también son relevantes en Nicaragua. De hecho, lo fueron en las décadas de los 70 y los 80 y se encuentran actualmente en una fase de recuperación de militantes a la luz de los nuevos mensajes papales contra el "capitalismo salvaje" y el reacomodo de las viejas comunidades protestantes frente al intento de muchos de sus líderes religiosos de partidizar sus actividades y misiones.

Por último, las Asociaciones de Suscripción Popular (ASP) son el único movimiento social que podía taxativamente proponerse objetivos electorales para cargos políticos y administrativos dentro de las estructuras gubernamentales de poder. En una encuesta aleatoria efectuada a 25 líderes de las 54 ASP que participaron en las elecciones de 1996 y en datos oficiales del CSE, se concluye que (Sánchez/Miranda, 2000:74-76): *"El resultado de 25 concejales y 1 alcalde electos entre las 54 ASP, equivale a una tasa de efectividad del 75%"* y haciendo alusión a otra encuesta concluyen también: *"Tomando en consideración la encuesta realizada por el Grupo Etica y Transparencia para conocer la opinión de los electores con respecto a las reformas a la Ley Electoral vigente con una muestra de 70,000 ciudadanos entrevistados, puede afirmarse que hay un consenso general en la población nicaragüense sobre la necesidad de mantener vigentes las suscripciones populares dentro del marco de la Ley Electoral. El 52.1% de los ciudadanos consultados sugirió que estas asociaciones deberían ampliar sus espacios de participación, presentando candidatos en las elecciones nacionales"*.

Todo este escenario era favorable hasta antes de lograr eliminar a las Asociaciones de Suscripción Popular con las reformas a la Ley Electoral por un acuerdo tácito del FSLN y el PLC. Con la exclusión de las ASP se retrocedió en una conquista y un espacio que vino a despartidarizar el régimen político nicaragüense y abrir opciones ante la población que no quiere comprometerse orgánicamente con las viejas fórmulas, pero al mismo tiempo quería hacer algo efectivo, amplio y plural.

## 7. Los pactos políticos en Nicaragua y su repercusión en el sistema de partidos

El sistema de partidos en el que se desarrolló Nicaragua, hasta antes de 1979, fue lo que Sartori llamaría "bipartidismo". En el centro de este sistema estuvo siempre el sistema electoral y el reparto de poder. La Constitución también jugó al mismo tiempo un papel de reflejo tardío de estas componendas. De hecho, el sistema de partidos estuvo muy condicionado por el tipo de régimen político. O sea, con un Poder Ejecutivo con sobreatributos (con una Constitución que le garantizaba un alto grado de libertad frente a otros poderes); un parlamento cautivo por la vía de los pactos con los "zancudos" conservadores (a su vez fuente de fracciones, capacidad de decisión restringida, leyes aprobadas con ventajas para el partido dominante v. gr. la Ley Electoral, la Ley de Partidos Políticos, límite de alianzas, etc); y un ejército con lealtades personales (apoyado hasta cierto momento por la iglesia) con poderes explícitos para reprimir.

En contra, estaban los órganos extraparlamentarios (las cámaras patronales, los sindicatos, las etnias, asociaciones campesinas, partidos políticos fuera de los pactos, etc). Sin duda, una red de este tipo facilitaría formular la caracterización de los partidos como sistema siguiendo a Sartori sólo hasta cierto punto. Significa, básicamente, que se deben atacar la Constitución, la Ley de Partidos y la Ley Electoral (reelección o no, edad de los votantes, garantías en la composición del CSE, y otros acuerdos conexos). Para la época de la administración sandinista podemos arriesgar la siguiente idea: el sistema de partidos fue pluripartidista polarizado porque hubo partidos antisistema, pero combinado con un partido clave que podríamos definirlo como hegemónico-pragmático. Tendríamos que definir en otro sentido las características atomizadas de los grupos étnicos pero no la cruzaríamos dentro de todo el sistema por razones de cobertura del fenómeno de tal manera que hablaríamos sólo por la región del Pacífico-Centro del país. Es decir, desde la derecha, en la época sandinista, hubo partidos que lucharon por el derrocamiento del régimen en el sentido que nosotros lo entendemos. Planteaban separar, por lo menos formalmente, el ejecutivo del ejército, y transformar desde el parlamento un conjunto de leyes claves (Ley Electoral y reformas a la Constitución) que alterasen todo el perfil del cuadro regimentario. Para el sistema de partidos podría significar que los partidos antisistema de la derecha buscarían reducirlo a un sistema más o menos bipartidista manteniendo intacta las sobreatribuciones del ejecutivo ahora al servicio de fines distintos, esencialmente, dentro de parámetros liberales y con un parlamento más o menos cautivo. Sufriría profunda transformación la Ley Electoral buscando elevar los niveles requisitorios para su aprobación sea por la vía del parlamento o por imposición al Consejo de Partidos que, por lo demás, junto a la Ley de Partidos, quedara atrapada en la Ley Electoral. Una lógica de recorte partidario que dejaría abiertas las puertas a dos

partidos de signo afín. Es curioso que, en este sentido, la UNO de Doña Violeta y el PLC de Arnoldo Alemán sean continuos.

Entre estos dos grandes partidos, siempre ha existido un conjunto de partidos que respetan, en distintos grados, las disposiciones constitucionales, partidarias y electorales. Se mueven, sin embargo, con rasgos bipartidistas, o tratando de mejorar el sistema por la vía de la negociación parlamentaria o extra parlamentaria según sea la política de alianzas de la oposición del caso.

El fraccionamiento continuo de los partidos políticos puede obedecer (según una hipótesis de fatiga) al sistema de partidos poco desarrollado del país. Usualmente, está sancionado por una ley de partidos o una ley electoral (aquella hoy en esta) que protege a unas cuantas fuerzas esenciales con las cuales constituir una alianza o negociado de poder en momentos de crisis. Sartori le llama bipartidismo. Por otro lado, la debilidad de las clases sociales y de otros actores impide consolidar una alternativa partidaria fuerte, comúnmente llenada por la Iglesia o, en otros casos, por el ejército. Así, el FSLN debe su fortaleza desde luego, a una revolución triunfante pero, posteriormente, se consolidó con el amparo de un ejército muy identificado con sus políticas.

En Nicaragua han ocurrido dos fenómenos curiosos. Uno, en la época somocista el sistema imperante fue un bipartidismo bastante pervertido, con algunas organizaciones minúsculas extraparlamentarias (por la derecha y por la izquierda) con existencia de facto. Dos, en la época sandinista existió una suerte de gigantismo partidario, por un lado, y de fragmentación de partidos pequeños legalizados, con grandes ansias de unidad, por el otro. En ambos casos nunca existió un rejuego de fuerzas más o menos similares en tamaño y peso. Fue como la desdicha de un boxeador desconsolado que jamás ha encontrado rival para convencerse de lo que realmente dice de sí mismo. Pelea en desigualdad de condiciones, con todas las ventajas a su favor. Durante su gloria, incluso, se sentía condenado, antes de brindar la batalla en las justas electorales, por un público inclinado en defensa del más débil. Por eso, se vieron obligados a realizar fraudes o a acomodar las exigencias de sus adversarios por encima de la propia fuerza que pudieran representar. Y, al final, el espectáculo que brindaron fue el mismo del que buscaban escapar. No fueron sus adversarios quienes les condenaron. Fueron ellos mismos; sus ilusiones sobre la fuerza propia y la ajena por un poder que de antemano ya había definido todo. No había, en consecuencia, más espacio que resignarse o negar todas las premisas. La guerra o la abstención siempre aparecieron como ofertas derivadas del sistema de partidos. Sólo la derrota del FSLN en las elecciones de 1990 y de 1996 vino a romper todo ese círculo vicioso, aparentemente, porque al final, como contraparte de un pacto con el PLC, se ha constituido en parte vital de la ecuación algebraica que persigue (y que ha tratado siempre de ser rota, siendo quizás el secreto mantenerla) a Nicaragua:

Pacto → Reformas / Constituyente → Reelección / Continuismo → Dictadura =  
Guerra / Revolución → Elecciones → Pactos

Alejandro Serrano Caldera (1998: 114), prácticamente descubridor y crítico de la fórmula, caracteriza nuestra historia *"como un movimiento circular en el que la violencia es recurrente con algunos espacios en los que callan los tiroteos y surgen las componendas políticas, las que, insuficientes en sus alcances y espúreas en sus intenciones, abren camino de nuevo a la violencia y a la 'cultura' de la confrontación y el balazo, para dar paso, una vez más, a un nuevo pacto en el que se redistribuyen las cuotas de poder ... y así, sucesivamente. El autoritarismo, la intolerancia y el caudillismo, han sido, entre otros, vicios periódicos que afloran en esa ruleta que gira entre el enfrentamiento y las componendas de los intereses dominantes"*.

La preocupación por el pacto entre el Partido Liberal como gobernante y el FSLN como la principal fuerza de oposición ha trascendido las fronteras, como lo evidencia el artículo publicado en la revista internacional *The Economist* "Donde la ficción se parece a la realidad ... Nicaragua vista por *The Economist*":

*"El pacto, aparentemente diseñado para mejorar el aparato gubernamental, de hecho fortalece el control de los dos partidos principales, dándoles el poder para elegir puestos importantes en la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y la Contraloría (General) de la República. El pacto también dificulta la participación de partidos minoritarios en el proceso electoral ... muy a propósito, el pacto liberal-sandinista firmado en marzo, abolió el sistema de candidaturas por suscripción popular"*. A esto hay que agregar que la Ley Electoral estableció barreras para la formación de alianzas, dificultando la participación de otras opciones políticas.

## 8. Crisis de los Partidos Políticos. La desafección ciudadana

Ante la encrucijada del tiempo presente reafirmamos la reflexión de Alejandro Serrano Caldera (1998: 11) sobre Nicaragua que *"participa de la condición general de América Latina y por ende de sus frustraciones y esperanzas, a la vez que como es elemental suponer, participa también de sus propias características y de su crisis particular, representada entre otras cosas, por la intransigencia y la polarización política"*. Compartimos también la afirmación, aparentemente atrevida y audaz como la califica su propio causante, que *"la democracia, en la práctica, es un régimen para beneficio de las minorías que se ejerce a nombre de las mayorías"* (Ibíd: 127).

En el estado general de nuestra convivencia han prevalecido la intermitencia y el rompimiento de la estabilidad del momento en ciernes, evidenciado por cada gobierno de turno que desconoce y rechaza logros del anterior y el alcance de cualidades positivas de la sociedad, comenzando de nuevo y brindando poca importancia, o sin tener en cuenta lo realizado anteriormente.

Desde su emancipación, Nicaragua sufre las consecuencias de la confrontación política que no es más que el drama de la lucha encarnizada por ostentar el poder, en el que los protagonistas principales, con más pena que gloria, han sido siempre conservadores, liberales y, recientemente, sandinistas, quienes excluyendo a los elementos estructurales de la sociedad se desgastan obsesivamente por detentar el control político para manejar la economía nacional a su gusto y antojo en beneficio de sus intereses económicos. La ambición de poder los hace caer en la tentación del acomodo político transigente, equivalente a la asignación proporcional de la administración del mando de los organismos políticos y componenda también en la administración de los bienes, semejante a unión conjunta de provechos materiales<sup>13</sup> que existen como trasfondo a la armonía del Gobierno y que forman el subterfugio de la autoridad en el que concurren y se juntan los beneficios de la producción y consumo de las riquezas, con toda la contraposición que aparentan.

A lo largo de la historia nacional los actores políticos han hecho acomodos solamente sobre lo político, sin tomar en cuenta al resto de partidos ni considerar a las representaciones que atienden los intereses de los que laboran, trabajadores urbanos y rurales, ni a las de los ramos en los que se desarrollan las actividades económicas y sociales. La armonía entre los acomodados ha sido coyuntural porque no han sido tratados sustanciales, frustrando los ajustes pretendidos y ocurriendo, nuevamente, situaciones difíciles y tensas o influyendo sobre la ciudadanía para apartarla de toda preocupación política. El estado de resurgimiento de la crisis nos ha mantenido recluidos en un ambiente violento; el estado de la despolitización ha tenido como desenlace la impasibilidad o las regulaciones que contienen las actuaciones políticas. La privación de la manifestación de los pensamientos y sentimientos políticos dura sólo cierto tiempo, reviviendo después la oposición y continuando, nuevamente, el ambiente violento interrumpido.

La mayoría de los partidos políticos en Nicaragua, por no decir todos, con el paso del tiempo se han mostrado muy displicentes, cediendo el privilegio exclusivo de gran parte de sus acciones propias típicas como poner a prueba su consideración política, ponerse en actividad e intervenir en la política, y soportando la manifestación aguda de trastorno moral por no ser ejemplar. Aunque el juicio

---

<sup>13</sup> Como se sabe, los pactos en la historia de Nicaragua, no sólo han sido políticos sino que también comerciales, financieros e industriales. Se sabe que los actuales partidos del pacto coinciden en áreas económicas afines (construcción, banca, hotelería, turismo y servicios varios).

general sobre los partidos políticos nicaragüenses les quita reputación, permanecen o intentan proseguir ejecutando acciones irrenunciables de mediadores entre la ciudadanía y la entidad política que ejerce el poder legal, siendo apenas cinco de ellos por derecho adquirido -y en verdad tan sólo dos en mayor grado- reales instituciones de delegación nacional, teniendo por ello que dar testimonio de los modos de obrar y acciones de su democracia a lo interno del partido.

Como decía satíricamente el popular cómico americano "Cantinflas": ¡ahí está el detalle!, ¿Porqué los partidos políticos nacionales no son dignos de crédito? Sencillamente, porque no muestran acreditación democrática. Sobresaliendo, indignamente, los que han detentado el Gobierno -por asociación también los opositores "cogobernantes" de turno, ya sea por arreglo en Junta de Gobierno, por "zancudismo rentista o alineado" o por subterfugios de transiciones y pactos-, tanto los electos en votaciones como los "de facto", estos partidos políticos se transfiguran de ambiciosos a viciosos.

En términos generales es muy común observar que todos los partidos políticos nicaragüenses, sin excepción alguna, frecuentemente, son "acusados públicamente", sin refutaciones contundentes, de manipular los mecanismos para seleccionar candidaturas para cargos de elección popular, de no consultar a las bases sobre candidaturas políticas o coaliciones con otros partidos o movimientos políticos, de no informar a sus correligionarios, de desvirtuar los controles democráticos, etc.; o sea, que no tienen credenciales democráticas, girando más bien en torno a personas y posiciones electorales.

En términos particulares, los partidos gobernantes y cogobernantes en Nicaragua son "confeccionados por el jefe" o "poseídos por el guía", para quienes la institución es la causa y el cauce del poder, motivo tanto de la falta de mecanismos democráticos de sucesión como de resguardo del poder, vilipendiando la democratización del partido al no permitir que las elecciones primarias sean genuinamente democráticas por temor a ceder el control partidario y por evadir traspasar el poder, lo que es respaldado por aduladores que enmarañan los procedimientos para llegar a tener la designación del jefe sin tener que contender democráticamente por ello. La disposición partidaria está vinculada con la movilización electoral, estimulada por la recompensa de empleo lucrativo y de poco trabajo. Los cargos públicos de importancia se conceden por "favores recibidos" y se conservan "a condición de" sumisión. El comportamiento ilícito de los principales funcionarios es amparado por la inmunidad e impunidad. El estilo hegemónico y autoritario del jefe se identifica con el dicho popular: "a los amigos todo, a los enemigos la Ley"; aplicable tanto al interior como al exterior del partido. Se asocia Estado con Partido.

A propósito de esto último, Chamorro (2000:2) escribe muy acertadamente: *"Muchos de los altos funcionarios públicos ocupan esos cargos no por su capacidad o trayectoria profesional, sino por lealtad partidaria o vínculos personales con el Presidente. Es cierto que hay otros que sí tienen méritos profesionales de sobra conocidos, pero se trata de casos verdaderamente excepcionales que son del dominio público. Para la mayoría, sin embargo, percibir ingresos fijos de ocho mil a doce mil dólares mensuales por cinco años consecutivos, con otras prerrogativas del cargo, los convierte en verdaderos rentistas políticos, generando ostensibles lazos de dependencia hacia el gobernante"*.

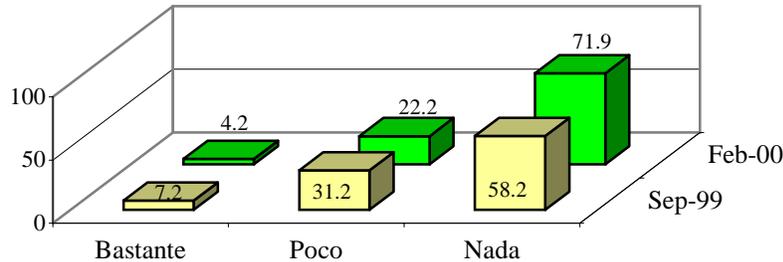
Las otras opciones electorales, que no son ni nunca han sido redentoras, tienen el reto de que puedan convivir los diferentes homólogos políticos y la exigencia de superar la forma tradicional de hacer política en nuestro país.

La crisis que padecen los partidos políticos nicaragüenses es endémica, estado que da gran espacio disponible para que surjan nuevas formas de expresión social solidarias. Sin embargo, tanto los partidos políticos (ni los convencionales ni los sobrevivientes) como los movimientos sociales (ni los tradicionales ni los nuevos) no han sabido responder a las expectativas y por tanto no han llenado los espacios vacíos. Mientras los partidos políticos no se modernicen en sus propias visiones partidarias, perdurará la crisis endémica que padecen. Mientras figuren también actrices y actores políticos asociados con la forma tradicional de hacer política, los partidos políticos estarán condenados, sintomáticamente, a la desafección ciudadana. Las conocidas caras de "profesionales políticos" (muchos de ellos provenientes -y algunos líderes- de las cúpulas de la empresa privada, algunos dinosaurios jurásicos, otros vinculados a religiones) reconocidos más bien por la trayectoria incongruente de "doble moral" de su deontología profesional como servidores públicos, se esmeran por contribuir a que la ciudadanía nicaragüense, principalmente, la juventud recurra como expresión política al "güegüensismo irredento e irreverente", prefiriendo refugiarse en la idiosincrásica apatía de la cultura política "nicaragüegüense".

Lo anterior se evidencia en los resultados de la encuesta nacional realizada del 24 de febrero al 2 de marzo por el IEN (2000), reflejando que *"los partidos políticos son los que salen más desfavorables ante la opinión pública en cuanto a la valoración de que 'no les sirven de nada tal como están', a nivel del 71.9%, con un aumento significativo de 13.7 puntos respecto a la encuesta anterior (realizada en septiembre de 1999)"*. La opinión de que 'le sirve bastante' disminuyó en tres puntos y de que 'le sirve poco', nueve. En cuanto a las demandas (en respuesta a la pregunta de la encuesta mencionada sobre 'qué deben hacer los partidos políticos para que sirvan mejor'), están principalmente en 'que se preocupen por el pueblo más que por ellos' y 'que cumplan con lo que

prometen', acumulando un 92.8% de las respuestas (72.4 y 20.4%, respectivamente).

GRÁFICO # 5. ¿Le sirven los partidos políticos tal como están?



FUENTE: IEN, encuesta de 2000

La sociedad civil en general (en cuenta también los movimientos sociales) y el electorado (en cuenta también las personas partidarias), quienes somos la totalidad, deberían exigir que los partidos políticos demuestren sus credenciales democráticas, en beneficio de la recuperación moral (implica la confianza y el comportamiento que la sustenta), del fortalecimiento institucional y por ende, del desarrollo económico y social de Nicaragua.

#### 9. Búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana por parte de la sociedad civil; las asociaciones de suscripción popular y los movimientos sociales

Después de este recorrido de partidos y movimientos sociales, desde el punto de vista teórico e histórico y desde las implicancias prácticas que tiene para la participación ciudadana en Nicaragua, debemos concluir que con las reformas a la Ley Electoral que se efectuaron en enero del 2000, donde se eliminan, entre otras astucias, a las Asociaciones de Suscripción Popular, verdadera bisagra de comunicación entre la democracia representativa de los partidos y la participativa de la sociedad civil, se ha dado un paso atrás en las formas democráticas de resolver los asuntos políticos desde la sociedad civil nicaragüense. Nuevamente, se abre no sólo una vieja disputa sobre las bondades y perversidades entre la democracia directa, participativa y representativa de los Estados-Naciones, sino también del regreso, en Nicaragua, a una fórmula que nos encadena cada vez y cuando a estallidos y descontentos: el pacto y la componenda.

Nos parece que ha llegado el momento de volver a reflexionar, desde la sociedad civil, sobre el *bonus communis* que una vez Aristóteles separó del bien platónico

(o felicidad como se le conoce hoy) y que los escolásticos de la Edad Media volvieron a reunir, siendo separados de nuevo, ambos, del poder, por Maquiavelo en la Edad Moderna. Es Cornelius Castoriadis (1996:42), prácticamente en su testamento político, quien hasta hace unos cinco años intentó de nuevo, retomando a Aristóteles, separar otra vez el bien común de la felicidad. "*El objetivo de la política no es la felicidad, sino la libertad (...) Se trata de la distinción entre la felicidad, hecho estrictamente privado, y el Bien Común*". Decía que el bien común debe recuperarse no sólo para sujetarlo a un conjunto de reglas procedimentales parecidas a las que recomienda Norberto Bobbio e Isaiah Berlin (contra los que polemiza), sino también para dotar de sentido a la democracia. Decía que de ese modo se podía controlar a los oferentes de *modos* de participar y distribuir la justicia en torno al bien común y privar a los mismos de manipular e instrumentalizar las promesas de felicidad. Quizás sean los movimientos sociales los únicos que hoy pueden inventar esos "*modos*" desde sus propios lugares y desde sus propias éticas.

## 10. Conclusiones

Después de ver algunos aspectos sobre los partidos y los movimientos sociales podemos concluir 7 cosas básicas:

El sistema de partidos actual en Nicaragua encierra una fuerte tendencia a reeditar un *bipartidismo pervertido*, casi siempre impuesto desde una mayoría parlamentaria, que acusa más su crisis por el descrédito profundo por el que atraviesan los partidos en general.

La fórmula política viciosa que ha recorrido Nicaragua, con más o menos variantes, siempre ha sido:

Pacto → Reformas / Constituyente → Reelección / Continuismo → Dictadura =  
Guerra / Revolución → Elecciones → Pactos

*Casi todos los partidos políticos tienen una estrechez de miras de cara al proyecto de Estado-Nación. Su inconsecuencia democrática interna y pública les impide consensuar entre ellos, un proyecto de Estado-Nación que lo puedan perpetuar unos y/u otros al margen de signos ideológicos y programas inmediatos.*

*Los Movimientos Sociales en Nicaragua son los grandes protagonistas del Siglo XXI en lo que tienen de incidencia sobre problemas mundiales: la opresión de género, el deterioro del medio ambiente y el respeto a las comunidades étnicas.*

No es despreciable, también, la reemergencia de *las comunidades religiosas* que redefinirán, otra vez, el perfil de grandes contingentes para participar en los asuntos públicos desde la sociedad civil con fórmulas probablemente inéditas.

En Nicaragua, el *movimiento social "viejo"* más importante siempre ha sido *el campesinado*; es el que ha protagonizado y sufrido casi todas las guerras de este país. En los últimos años, *los movimientos étnicos* ("nuevos") han sido los más importantes. *La migración*, sobre todo *juvenil*, es el movimiento social potencial más explosivo.

*Con la eliminación de la opción a cargos públicos de las Asociaciones de Suscripción Popular se cierra, en Nicaragua, un puente entre los partidos (expresión por excelencia de la democracia representativa) y los movimientos sociales (expresión plural de la democracia directa y participativa). Es también un golpe a la descentralización y la autonomía local.*

## 11. Visión prospectiva de los partidos políticos y los movimientos sociales en el siglo XXI

*Escenario pésimo:*

*Los Partidos Políticos continúan en su crisis crónica y los niveles de credibilidad de la sociedad llegan a cero y se hunden, mientras los movimientos sociales se desintegran y son perseguidos por el surgimiento de dictaduras populistas y caudillos fuertes alrededor de discursos antipartidarios, apoyados por fuerzas plebeyas y anómicas. Cambios profundos al sistema de partidos, régimen político y forma de gobierno (abolición del parlamento, nueva constituyente, prohibición de los partidos, censura y control a los medios de comunicación, beligerancia del ejército, persecución de las iglesias) que pasan a ser corporativos y por encima de las instituciones de todo tipo. Sumado a esto, la economía cae en una crisis profunda y centrífuga. Fuga de cerebros y aumento exponencial de la emigración. Asimismo, se generan primeramente brotes de rebelión que terminan desembocando en desórdenes sociales (a veces revolucionarios) o en atomización aguda y apatía grave de la sociedad en su conjunto. Internacionalmente se produce un aislamiento político y una suspensión de recursos financieros.*

*Escenario óptimo:*

*Los partidos políticos rectifican y aprenden, los movimientos sociales participan en los asuntos públicos y todos empujan un proyecto de Estado-Nación. La economía es boyante debido a un esquema agropecuario sostenible y a un ecoturismo multicultural; las tasas de retorno al país de los migrantes sube. Cultivo de valores democráticos dentro de la unidad en la diversidad (ética de la solidaridad y conducta de la tolerancia) y respeto al Estado de Derecho*

(separación de poderes, apolitización del ejército y la justicia, libertad de prensa y pensamiento, laicización del Estado) y sus instituciones. Gobernabilidad, estabilidad, democracia participativa y seguridad ciudadana permanentes. Encuentro y aceptación de nuestros más profundos atributos culturales que permiten dotar de identidad al proyecto Estado-Nación. En fin, la refundación de un nuevo Contrato Social. Internacionalmente cumplimos y nos cumplen los acuerdos de derecho internacional de los que somos signatarios (regional, económicos, mujer, niñez, medio ambiente, territoriales, marítimos, migración, personas con discapacidad, etc.).

*Escenario real:*

*Un bipartidismo pervertido consumándose: Reformas a la Constitución y a la Ley Electoral a favor de los caudillos de dos fuerzas partidarias; partidización de la Corte Suprema de Justicia; del Consejo Supremo Electoral y la Contraloría; eliminación de las Asociaciones de Suscripción Popular; discrecionalidad del Ejecutivo para proteger a los funcionarios acusados de corrupción o para acusar a sus adversarios políticos.* Presión de los partidos fuera del pacto, fuerzas políticas y de la sociedad civil para revertir algunos aspectos del bipartidismo como la exigencia de reformar la Ley Electoral en varios puntos (flexibilizar los requisitos y barreras para la formación de alianzas, partidos nuevos y presentación de candidatos, despartidización de la Contraloría y demás poderes independientes). Movimientos sociales, en particular algunos Organismos No Gubernamentales, a la defensiva por amenazas del Gobierno de cancelar personerías jurídicas y por la campaña de la iglesia contra el aborto, pequeños y medianos productores desesperados por la falta de financiamiento agropecuario. Internacionalmente, los países acreedores, organismos financieros y las entidades donantes presionan por rectificar el rumbo del Gobierno, mientras los países vecinos mantienen hostilidad y acoso contra la territorialidad del país.

*Escenario posible:*

Elecciones municipales sorprendentes, con gran cuota de alcaldes conservadores. Presiones para flexibilizar la Ley Electoral con negociación de partidos excluidos, antes de las elecciones nacionales del 2001. La Jerarquía Eclesiástica se aleja del Pacto. Buena parte de los movimientos sociales impulsan una campaña de "No a una Constituyente" para evitar perpetuaciones en el poder. Sí a un Diálogo Nacional post-elecciones municipales con agenda en base a los acuerdos incumplidos del Diálogo Nacional de 1997. Centramiento de la atención en la descentralización municipal y administrativa. Reintegración a las Asociaciones de Suscripción Popular con derecho a optar a cargos públicos municipales y nacionales. Hacer firmar ante los medios de comunicación, bajo riesgo de descrédito ante la opinión pública, a los partidos pactistas, por separado o juntos,

el compromiso por un plan estratégico de Nación. Algunos movimientos sociales se presentan como los guardianes de tales compromisos.

## 12. Bibliografía

1. Alvarenga, P. (1997) *Convivencia conflictiva (los nicaragüenses en Costa Rica)*. Cuadernos de Estudios Sociales No 101. Serie Costa Rica. FLACSO.
2. Amoros, C. (1985) *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos. Barcelona.
3. Baudrillard, J. (1991) *La Transparencia del mal*. Anagrama. Barcelona.
4. Bendel, P. (1998) "Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones". *EL PRESIDENCIALISMO RENOVADO. Instituciones y cambio político en América Latina*. Dieter Nohlen y Mario Fernandez B. (editores). Ed. Nueva Sociedad. Págs: 197-211. Caracas.
5. Bobbio, N. Mateucci, N. (1986) *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México.
6. Buitrago, E. (1983) *Resumen esquemático del estudio acerca de la historia de los partidos políticos en Nicaragua*. Consejo de Estado de Nicaragua. Simposio sobre partidos políticos. Héroes y mártires de Enero. 17 págs. mimeo. Managua.
7. Castoriadis, C. (1983) *La Institución Imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria*. Volumen I. Tusquets Editores. Barcelona.
8. ----- (1996) "La Democracia como procedimiento y como Régimen" en *Iniciativa Socialista* No 38; págs: 39-50. Madrid. Febrero.
9. Chamorro, C. (2000) "Partidos y Democracia". *Semanario Confidencial*. Edición 190. 7 al 13 de mayo.
10. "¿Servidores públicos o rentistas políticos". *Semanario Confidencial*. Edición 178. 6 al 12 de febrero.
11. CIELAC (2000) *Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños*. Encuesta Electrónica. Managua. Mayo.
12. Cuadra, C. (1977) *Obras II*. Fondo de Promoción Cultural. Banco de América. Managua.
13. Derrida, J. (1989) *La Escritura y la Diferencia*. Anthropos. Editorial del Hombre. Barcelona.
14. Dirlik, A (1994) *After the Revolution: Waking to Global Capitalism*.
15. Hanover, N. H.: University Press of New England.
16. Duverger, M. (1984) *Los partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.
17. Fiallos, M. (1983) *Introducción al estudio de los partidos políticos*. Consejo de Estado de Nicaragua. Simposio sobre partidos políticos. Héroes y mártires de Enero. 7 págs. mimeo. Managua.
18. Gamez, J. D. (1975) *Historia de Nicaragua*. Fondo de Promoción Cultural. Banco de América. Managua.
19. Gramsci, A. (1986) *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*. Juan Pablos Editor. México.
20. Gunder Frank, A. y Fuentes, M. (1990) "Diez Tesis acerca de los movimientos sociales" en *El Juicio al Sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*. FLACSO. México.

21. HEB, H. (1985) *Materiales para el trabajo partidario*. Friedrich Ebert Stiftung. Bonn.
22. **HISTORIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CONTEMPORANEOS** (s/a) <http://www.urv.es/centres/Grups/grhs/hsc.html>.
23. IEN (2000) *Instituto de Estudios Nicaragüenses*. Encuesta Nacional "Por el fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua". Abril. mimeo.
24. IHCA (1990) *Envío* No. 110. "Contra - Concertación". págs: 1-14. Managua. Diciembre.
25. ----- (1991) *Envío* No. 119. "Los Recontras: campesinos armados con amplia base social". págs: 11-20. Managua. Septiembre.
26. ----- (1992) *Envío* No. 127. "Reivindicaciones por las que se lucha". págs: 27-30. Managua. Junio.
27. ----- (1994) *Envío* No. 147. "APT: café dulce, café amargo". págs: 14-22. Managua. Abril.
28. ----- (1994) *Envío* No. 154. "Descolectivización: reforma agraria 'desde abajo' ". págs: 17-23. Managua. Noviembre.
29. Irigaray, L. (1992) *Yo, Tú, Nosotras*. Cátedra. Valencia.
30. LA GACETA (2000) *Diario Oficial de la República de Nicaragua*. Año CIV, N° 16, del lunes 24 de Enero.
31. Lenin, V. (1971) "¿ Qué hacer ?" en Vittorio Strada, comp. en *¿Qué hacer? Teoría y práctica del bolchevismo*. El debate en torno a los principios de la organización revolucionaria de la clase obrera. págs: 199-270. Ediciones Era. México.
32. MADRIZ, R. (1995) <http://www.ibw.com.ni/~shia/Conferencias/panama3.html>.
33. Maffesoli, M. (1990) "La socialidad en la posmodernidad" en *En torno a la Posmodernidad* de G. Vattimo y otros. Anthropos. Barcelona. págs:103-110
34. MASCOTT, M. A. (1999) <http://www.cepcom.com.mx/metapolitica/2/mascott.html>.
35. Mignolo, W. (1996) "Herencias coloniales y teorías postcoloniales" *Cultura y el Tercer Mundo Vol 1*. págs: 99-136. Nueva Sociedad. Caracas.
36. Nuñez, O. (1980) "La Tercera Fuerza Social" en *Estudios Sociales Centroamericanos*. EDUCA. San José. Septiembre - Octubre.
37. ----- (1983) *La función histórica de los partidos políticos*. Consejo de Estado de Nicaragua. Simposio sobre partidos políticos Héroes y mártires de Enero. 12 págs. mimeo. Managua.
38. ONG, A. (1996) Anthropology, China and Modernities: the Geopolitics of Cultura Knowledge. En: Henrietta L. Moore (comp.), *The Future of Anthropological Knowledge*. Londres: Routledge.
39. PCD (1981) Partido Conservador Demócrata. *Vademecum Conservador*. Editorial Unión. Managua.
40. PLI (1980) Partido Liberal Independiente. *Declaración de Principios*. Managua. s/e.

41. Prakash, G. (1990). *Writing Post-Orientalist Histories of the Third World: Perspectives from Indian Historiography*. Comparative Studies in Society and History, Vol. 32, Nº 3, págs: 383-408.
42. PUNTOS DE ENCUENTRO (1998) *Los mecanismos para la movilización de recursos de las ONG's en Nicaragua*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso. San José.
43. Quezada, F. <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/juventud.html>.
44. ----- <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/partido.html>.
45. <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/cosmojov.html>.
46. *et al.*
47. <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/resum.html>.
48. Quezada, F. (1999) *Recursos Locales de Utilidad Social en Centroamérica, capítulo Nicaragua*. Informe de Consultoría para Culturas y Desarrollo de Centro América (CUDECA). inédito.
49. Richards, N. (1996) "Signos culturales y mediaciones académicas". *Cultura y el Tercer Mundo Vol 1*, págs: 1-22. Nueva Sociedad. Caracas.
50. Ricoeur, P. (1996) *Sí mismo como otro*. Siglo XXI. México.
51. Botham, D. (1996) *El Poscolonialismo: desafío de las nuevas modernidades*. University Press of West Indies. Kingston.
52. Rodríguez, I. (1996) "Sujetos ingobernables. El discurso de la ciudadanía". *Cultura y el Tercer Mundo Vol. 2* págs: 221-242. Nueva Sociedad. Caracas.
53. Sanchez, K. y Miranda E. (2000) *Las Asociaciones de Suscripción Popular en Nicaragua*. CIDENIC. Managua. Mayo.
54. Sartori, G. (1980) *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial. Madrid.
55. Scott, D. (1996) *Postcolonial Criticism and the Claims of Political Modernity*. Social Text, Vol. 48, Nº 3, págs: 1-26.
56. Serrano, A. (1998) *La Unidad en la Diversidad*. En busca de la Nación. Ediciones Progreso. (2 edición). Managua.
57. Spivak, G. CH. (1996) "Responsabilidad" en *Cultura y el Tercer Mundo Vol. 2* págs: 49-128. Nueva Sociedad. Caracas.
58. Touraine, A. (1997) <http://lasa.international.pitt.edu/touraine.html>.
59. Wallerstein, I. (1990) "1968, Revolución en el Sistema-Mundo: tesis e interrogantes" en *El Juicio al Sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*. FLACSO. México.
60. Weber, M. (1984) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.



# Constitución y Proyecto de Nación

*Julio Icaza Gallard*

## Introducción

El presente trabajo es una respuesta a la invitación que me hiciera el Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CIELAC), para desarrollar parte del contenido de un Programa integral de formación política, con el objetivo de contribuir a la formación de una nueva cultura política en Nicaragua. Meta ambiciosa y necesaria, cuya realización requiere del esfuerzo sostenido de varias generaciones; tarea impostergable, después del fracaso de una revolución, donde toda una juventud se ofrendó con generosidad incomparable, y después de la entrada a un nuevo siglo conmovido por otra revolución, la de la información, la economía y las comunicaciones.

El objetivo del Programa integral de formación política, según el CIELAC, no es la reproducción de debates académicos abstractos ni la descripción de los escenarios cotidianos en que se expresa con crudeza la política en Nicaragua. Se trata de alcanzar una dimensión ética y plural, que siembre y acreciente en los ciudadanos los principios de tolerancia, pluralismo y búsqueda de consensos. Así definido el objetivo, el estudio de la Constitución no puede limitarse a la perspectiva jurídica, en cuyo ámbito han tenido y continúan teniendo lugar debates fundamentales para el éxito o el fracaso de la transición democrática que vivimos desde 1990. No basta el análisis del significado jurídico de la Constitución y los principios fundamentales que deben informar a un Estado de Derecho, a la luz de la moderna teoría constitucionalista y del derecho positivo nicaragüense. Es imprescindible tomar en cuenta la perspectiva histórica y cultural de Occidente y de Latinoamérica, que explica las particularidades en la formación de la Nación, el Estado y el Derecho, y que con las teorías económicas sobre la dependencia y el subdesarrollo, terminan de explicar la realidad en que hoy viven más de 500 millones de latinoamericanos.

Es necesario, desde una óptica más estrictamente política, delimitar conceptos que al haberse desarrollado de una manera estrechamente relacionada, comúnmente se confunden, como Estado-Nación, Estado de Derecho, Economía de Libre Mercado y Democracia. Hay que profundizar, de manera particular, en el concepto de Nación y señalar las rupturas históricas que, sobrepuestas, sin una solución de continuidad, determinan el presente traumático de nuestra patria, la "nación intermitente" de que nos habla el filósofo Alejandro Serrano Caldera. Es necesario esbozar, al menos, aquellas creencias que, a partir de la experiencia histórica, han ido conformándose y son el fundamento vital de una tradición política caracterizada por la desconfianza y el desprecio hacia la Ley, la intolerancia y la doblez ante el ejercicio absolutista y arbitrario del poder.

Mantener el equilibrio entre teoría abstracta y experiencia diaria, entre cultura de manual y discusión de actualidad, entre debate científico y realidad que se resiste a las explicaciones racionales, no es una tarea fácil. El recurso teórico debe estar siempre en función de la necesidad presente y real de dar respuestas racionales a los problemas que enfrentamos. Por otra parte, la particularidad del momento histórico, de la transición política que vive Nicaragua, debe examinarse en el marco más amplio de las elaboraciones filosóficas y conceptuales producto de más de 5000 años de experiencia histórica y que han sustentado el desarrollo de las naciones más adelantadas del mundo occidental. Es necesario, además, desde una perspectiva dinámica, tomar en cuenta la crisis profunda que hoy atraviesan las principales instituciones políticas y jurídicas que han servido de pilares de la modernidad y, bajo este enfoque, determinar la peculiar situación de nuestros países y el doble reto histórico que enfrentan hoy.

El presente trabajo, por último, no pretende agotar los temas desarrollados ni ofrecer explicaciones totalizantes. Por el contrario, al mostrar los elementos fundamentales de cada temática se insiste en las contradicciones, en los fenómenos aún inexplicados. Más que dar respuestas o consagrar verdades, se acepta de entrada una finalidad más modesta, de carácter instrumental, que permita generar la discusión y la búsqueda de explicaciones, que invite a una respuesta colectiva a los enormes desafíos de nuestra Nicaragua. Provocar el debate: si se alcanza este objetivo, habrá sido compensado el esfuerzo invertido en estas páginas.

## 1. Concepto de Constitución

La palabra constitución tiene en nuestro lenguaje diversos significados. Constitución tiene, primeramente, una acepción equivalente a estructura, es decir, se refiere a los componentes esenciales de una cosa. Podemos así hablar de la estructura del átomo, en relación a la cantidad de electrones, neutrones y protones que lo componen. En relación a un país, su constitución se refiere al tipo de población y características del territorio, constantes históricas, temperamento político, etc. La palabra constitución puede entenderse también como forma o sistema de Gobierno: monárquico, republicano, aristocrático, democrático, unitario, federal, etc.

Constitución, así mismo, puede tener un significado dinámico y referirse al proceso permanente de cohesión de un cuerpo social. Constituir es formar. Toda sociedad está sujeta a fuerzas centrífugas y centrípetas, a fuerzas coaligantes y disgregantes. Un pueblo se constituye en Nación y en Estado en la medida en que las fuerzas aglutinantes prevalecen.

Particularmente, interesa el concepto jurídico-político de Constitución, el que iremos delineando a partir del análisis del Estado-Nación moderno, y su diferenciación de otros conceptos cercanos como Estado de Derecho, Democracia y Economía de Libre Mercado. Por el momento, será útil contar con una definición provisional, la que podríamos resumir de la siguiente manera: *Constitución es la ley fundamental y de mayor jerarquía, que dota de unidad y coherencia a todo el ordenamiento jurídico de un país, organiza, estructura y delimita al Estado y protege los derechos de las personas.*

## 2. Constitución y Estado-Nación

### 2.1 La Nación

La palabra "nación" viene del verbo latino "*nascor*", de donde a su vez deriva "*natio*", que quiere decir origen común o relación de procedencia. El término es empleado con este sentido en los textos revolucionarios franceses y en la Constitución de Cádiz.

La nación está íntimamente ligada a la palabra "pueblo" y al concepto de "soberanía"; la nación es la depositaria de la soberanía. Con la Revolución Francesa, la lealtad al Rey es suplantada por la lealtad a la patria. Cuando son suprimidos los Estados Generales y son abolidas las divisiones regionales, Francia se convierte en una nación, con leyes e instituciones comunes. Con la Revolución de 1848 varios pueblos despiertan a la conciencia nacional, principalmente Alemania e Italia, donde se inician procesos de unificación y formación de los Estados nacionales que culminan con la creación del reino italiano en 1861 y el imperio alemán en 1871.

Mancini es el gran teórico del concepto moderno de nación. La define como "*sociedad natural de hombres, con unidad de territorio, origen, costumbres e idioma, formada por la comunidad de vida y de conciencia social*".

Por nación se entiende, generalmente, una agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros, por lazos materiales y espirituales, y se consideran diferentes de los individuos que componen otras agrupaciones nacionales.

La nación es, principalmente, un concepto sociológico, aunque, como veremos más adelante, tiene un reconocimiento jurídico y una gran importancia política. La nación es la realidad sociológica sobre la que se fundamenta el Estado como realidad jurídica.

## 2. 2 La Tesis Alemana y la Tesis Francesa de Nación

La nación puede ser vista como "hecho de conciencia" (tesis francesa) o como "hecho de la Naturaleza" (tesis alemana). Para la concepción alemana o tesis objetiva, la Nación es el producto necesario de una serie de elementos objetivos como la geografía, la lengua, la religión y, principalmente, la raza. Sobre el concepto de Nación-Raza va a erigirse la ideología nacional socialista o nazi.

Según Hitler, siempre la raza más fuerte, con su invencible voluntad, es la que subyuga y domina a la más débil. Esta es una ley natural. En la base de este racismo está la idea de la evolución de las especies, regida por la eliminación de los más débiles y la supremacía de los más fuertes. Otra ley natural es que la raza más fuerte tienda a mezclarse solamente con las de su misma fuerza, rechazando a las débiles.

Según Hitler, en su libro *Mein Kampf*, el Estado es "la organización de una comunidad de seres humanos física y psicológicamente similares para la mejor facilitación del mantenimiento de sus especies y el logro del objetivo que ha sido asignado a estas especies por la Providencia".

La ideología nazi no tiene nada de original y es, más bien, un revoltijo de ideas elaboradas por otros filósofos y políticos. El mito de la raza pura y de la supremacía de la raza aria había sido elaborado con anterioridad por Gobineau. La idea de la decadencia de Occidente y el advenimiento de un nuevo imperio fue tomada de Spengler. Moeller van den Bruck proporcionó la idea del Tercer Reich. El nacional socialismo toma ideas también de filósofos de fuera de Alemania; es el caso de la filosofía de la fuerza de Georges Sorel y la concepción de "élite" de Vilfredo Pareto.

Para la concepción francesa, las naciones se forman por la influencia de factores objetivos y subjetivos o espirituales. Entre los factores objetivos están la raza, la lengua y la religión, los que no son suficientes, sin embargo, para determinar la existencia de una nación. Para que haya nación se necesitan también factores espirituales, entre los que se encuentran:

- a) Los acontecimientos históricos: guerras, calamidades, triunfos y fracasos.
- b) La comunidad de intereses, principalmente de carácter económico.
- c) Los sentimientos de parentesco espiritual, que dan a los individuos el sentimiento de pertenecer a un grupo cerrado, frente a otras naciones <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Hauriou, André. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Editorial Ariel. Barcelona, España. 1980. Págs. 119 a 121.

La existencia de un proyecto de vida en común es una de las ideas determinantes en el concepto de nación. El proyecto de vida en común es mucho más amplio que el pasado compartido y que la comunidad de intereses. Es algo que tiende hacia el futuro, un sueño común. Es el elemento utópico que siempre está presente en la idea de nación, como idea fuerza que mantiene cohesionado al cuerpo social y le imprime dinamismo.

### 2. 3 La Nación como ideología: el Nacionalismo y la Supernación

Nacionalismo y Globalismo son las ideologías que hoy han suplantado a las viejas quimeras redentoras, los "ismos" donde se atrincheran, finalmente, la esperanza y la nostalgia, trampas de la razón donde el hombre contemporáneo da continuidad al sueño de la Arcadía y a su ímpetu mesiánico.

Nacido como reacción a la utopía de la sociedad universal, el nacionalismo constituye, así mismo, la forma más antigua de las utopías. Los componentes ideológicos del nacionalismo son más implícitos que explícitos. Su naturaleza emocional lo convierte en la más poderosa de todas las ideas políticas. Sin embargo, un somero examen de sus componentes revela el carácter ficticio de este concepto, sobre el que ha descansado el Estado moderno y se han desarrollado los imperialismos y colonialismos hasta culminar en las dos grandes guerras mundiales que sufrió la humanidad durante el Siglo XX. Tanto el comunismo que se intentó implantar en la ex Unión Soviética, como el nacional socialismo de Hitler, practican un nacionalismo expansionista, se nutren del sueño de una supernación. Por la vía, en un caso, de la superioridad racial, y por la vía, en el otro, del comunismo internacional, ambos movimientos intentaban llegar a una sola nación universal. La supernación, para unos, es voluntad divina; la supernación, para otros, es obra de las leyes inmutables de la historia. Ambos sojuzgaron por la fuerza a otras naciones y desarrollaron un concepto ficticio de supernación.

En el caso de los Estados Unidos, se desarrolló la doctrina del "Destino Manifiesto", cuyas raíces se encuentran en el puritanismo. Como sucedió más tarde en el nacional socialismo de Hitler, esta doctrina cree que los Estados Unidos de América están destinados por la Providencia a dominar el mundo; que, en virtud de un pacto con Dios, el expansionismo territorial no sólo es un derecho sino un deber. El "destino manifiesto" entronca más tarde con la doctrina Monroe y es sobrepasada por la teoría y la práctica imperialistas. Siendo en sí mismos una supernación, la dinámica expansionista de los EE.UU. se expresó en un primer momento en términos físicos, territoriales, con la adquisición de Louisiana y el despojo a México de California y Texas. Hoy, se expresa en términos de una política imperial basada en el poderío militar, indiscutible tras el desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y en la profundización de las relaciones económicas de interdependencia, principalmente asimétricas. Siendo a la vez imperio y democracia, los Estados

Unidos parecieran condenados a tener un doble rostro, admirable hacia dentro, como ejemplo de democracia, y condenable hacia fuera, como ejemplo de dominación e incapacidad de comprensión del resto del mundo.

Sobre la idea de nación no sólo se han levantado imperios: unida al reconocimiento del derecho a la autodeterminación ha servido para llevar a numerosos pueblos a su independencia. De igual importancia, como fenómeno político para los países desarrollados y en vías de desarrollo, los países pequeños son los mayormente dispuestos a este tipo de delirios. En América Latina, por ejemplo, donde las ideologías nacidas en Europa a partir de la Revolución Francesa fueron importadas y vaciadas mecánicamente en los textos constitucionales, el nacionalismo, casi siempre de la mano de un caudillo militar, ha significado y continúa significando la más importante y eficaz de las ideologías. Ese nacionalismo se ha estructurado no sólo en una comunidad de historia, lengua y religión, real o ficticia, sino sobre la base, fundamentalmente, de las guerras entre países y del antiimperialismo, de la oposición al poderoso vecino del Norte. Como elemento de diferenciación, los nacionalismos en América Latina provocaron y siguen provocando la dispersión que tuvo lugar a partir de nuestra independencia y el rechazo a la integración en unidades políticas y económicas más fuertes, que permitirían hacer de nuestros países naciones viables.

Una variante del nacionalismo son los fundamentalismos. Son una forma de nacionalismo donde el elemento religioso se erige como el factor de identidad fundamental que encierra en su círculo a la nación, la lengua, la raza y la cultura. En la era de la globalización y de la secularización universal, los fundamentalismos religiosos aparecen como aterradores vestigios de un viejo delirio: regreso al mundo de la política indiferenciada de la religión. En el fondo de los fundamentalismos de nuestra época se esconde el terror frente a un mundo que se despuebla de imágenes, el rechazo radical de lo "otro" como mecanismo de reafirmación de una identidad que se desintegra irremediamente.

#### 2.4 La Nación como Proyecto

En Nicaragua, ha sido el filósofo Alejandro Serrano Caldera quien más ha destacado la importancia de la nación como proyecto común. En su libro "La unidad en la diversidad", Serrano Caldera afirma que "La Nación más que una idea o una realidad, es un sentimiento individual y colectivo intenso, más que una noción esclarecida por la razón, es una pasión, una sensación instintiva, una necesidad de seguridad, el punto de referencia, la tierra firme de un ser todavía incierto y ambiguo, el proyecto de futuro" <sup>2</sup>. Para el filósofo nicaragüense la

---

<sup>2</sup> Serrano Caldera, Alejandro. "La unidad en la diversidad. En busca de la nación". Ediciones Progreso. Segunda edición, 1998. Managua, Nicaragua.

existencia de un proyecto global de sociedad es imprescindible para darle al país identidad y sentido de Nación. La Nación no es solamente un conjunto de valores compartidos, sino "la convergencia de metas y objetivos, organizados adecuadamente en la estrategia de un proyecto nacional" <sup>3</sup>.

El problema de América Latina, es decir, el fracaso de América Latina en adquirir su propia identidad política, estriba en la transposición del modelo de Estado-Nación europeo a nuestras tierras, sin que antes hubiese existido una nación. Para el caso específico de Nicaragua, Serrano habla de una "nación intermitente", que se expresa únicamente en los momentos más críticos de nuestra historia, cuando está a punto de perderse. Se trata de un sentimiento de nación a partir del enfrentamiento con los Estados Unidos de América, en la Guerra Nacional contra el filibustero Walker, en la gesta de Benjamín Zeledón en 1912 y de Sandino en 1925 contra la intervención militar norteamericana. El resto de nuestra historia ha sido el enfrentamiento, la autodestrucción, la guerra civil, la anarquía.

El instrumento o medio fundamental para llegar a ese proyecto de nación es un nuevo pacto social. Ese nuevo pacto social no debe confundirse con los pactos políticos, componendas o "*kupia kumis*" <sup>4</sup>, los arreglos entre partidos que no han servido sino para dar continuidad a un sistema injusto o para apuntalar al caudillo de turno. Se trata de una revisión profunda y un nuevo acuerdo entre Estado y sociedad, a la manera del originario contrato social de Rousseau, que dé estabilidad y permanencia, que permita el tránsito de esa "nación intermitente" a una "nación permanente".

Las causas de nuestra incapacidad para forjar un proyecto de nación no sólo están en nuestra viciada subcultura política, en nuestra secular intolerancia y en la voracidad y cortedad de mira de nuestras élites. Las centroamericanas, objetivamente, no son naciones viables. Hoy, como siempre, pero quizás con mayor fuerza, no como inalcanzable utopía sino como imperativo histórico, como último recurso vital, el sueño de una Centroamérica unida es inseparable de cualquier proyecto de nación particular.

Pero, el proyecto de la gran nación centroamericana parece condenado siempre al fracaso. Hoy, se desdibuja y se hunde nuevamente en las turbias aguas de la

---

<sup>3</sup> Ortega y Gasset, en "*La rebelión de las masas*", ofrece una idea similar, en relación al Estado y la Nación. "El Estado empieza -nos dice el filósofo español- cuando se obliga a convivir a grupos nativamente separados. Esta obligación no es desnuda violencia, sino que supone un proyecto iniciativo, una tarea en común que se propone a los grupos dispersos. ***Antes que nada es el Estado proyecto de un hacer y programa de colaboración***". Ortega y Gasset, José. "*La rebelión de las masas*". Revista de Occidente en Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1995. La negrita es mía. Véase también del mismo autor "*El origen deportivo del Estado*".

<sup>4</sup> "*Kupia kumi*" es una palabra compuesta de origen misquito, que se traduce como "*un solo corazón*". Se aplicó por vez primera, en la historia política de Nicaragua, a los pactos del dictador Anastasio Somoza Debayle con el Partido Conservador de Nicaragua, representado este último por el líder político Fernando Agüero Rocha, firmados el 28 de marzo de 1971.

demagogia y el escepticismo, arrollado por las poderosas fuerzas de la globalización. No es éste el lugar para abordar el análisis del repetido fracaso de los proyectos unionistas en Centroamérica; baste señalar que para una empresa de tales dimensiones, como para toda gran empresa política, se requieren dos cosas fundamentales. Por un lado, dirigentes políticos con aquello que Ortega denomina "intuición histórica" <sup>5</sup>, es decir, con el ingrediente intelectual que es esencial en todo gran político y que le permite descubrir con claridad lo que se debe hacer desde el Estado en cada momento de la historia de una nación. Por otro lado, una idea clara acerca del Estado mismo, de su papel instrumental, al servicio, no de sí mismo, sino de la nación. Del Estado, como fin en sí mismo, al Estado depredador y parásito, y del Estado perfecto al Estado totalitario, hay muy poca distancia. En resumen; primero, Centroamérica requiere estadistas y no simples gobernantes; y, segundo, sin una visión clara del papel subordinado del Estado, de su condición instrumental, jamás podremos superar los prejuicios soberanos y la poca ambición y mucha codicia que han impedido el avance de nuestros pueblos en el camino de la unidad centroamericana.

La tesis del "proyecto de Nación" debe llevarnos necesariamente, por último, a la crítica de la política moderna y su reformulación, a partir de una nueva visión del poder y la utopía. La crisis general se manifiesta en el campo de la política de muchas y diversas maneras: el desprestigio de las ideologías, la transformación de las utopías en infiernos imaginarios y reales, la desaparición de la imagen del futuro y la crítica del progreso, el Estado totalitario de fascistas y comunistas y el Estado-Mercado de los neoliberalistas, la amenaza de la guerra nuclear y la catástrofe ecológica, la anarquía en las relaciones internacionales, la sobrepoblación mundial, el agigantamiento de las diferencias entre ricos y pobres, los nuevos nacionalismos y fundamentalismos. No era éste el sueño de la civilización occidental. ¿Dónde ha estado el error?, ¿Qué debemos enmendar?, ¿A qué debe responder la nueva política? Para dar respuesta a estas preguntas es necesario revisar los postulados sobre los que ha sido estructurada la política moderna, empezando por su idea central: la noción misma de Poder.

Es notoria la escasez de estudios sobre el poder, a pesar, curiosamente, de constituir el problema fundamental objeto de la Ciencia Política. En la línea trazada por "*La anatomía del poder*" de John Kenneth Galbraith y el libro de Bertrand Russell, "*Poder: un nuevo análisis social*", "*Las tres caras del poder*", de Kenneth E. Boulding <sup>6</sup>, es uno de los más recientes análisis elaborados con profundidad y rigor sobre el tema. La tesis principal del libro de Boulding es que existen tres clases de poder: el *poder amenazador*, basado en la fuerza y la amenaza; el *poder compensador*, basado en lo económico; y el *poder integrador*, basado en la

<sup>5</sup> Ortega y Gasset, José. "*Tríptico*"; Colección Austral; Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. 1972. Ver el ensayo "Mirabeau o el político".

<sup>6</sup> Boulding, Kenneth E. "*Las tres caras del poder*". Ediciones Paidós IBÉRICA, S. A. Barcelona, 1993.

concertación, el consenso, la legitimidad, el amor, la amistad, el respeto y la solidaridad. De los tres, el poder integrador es el fundamental. El gran error de la política moderna ha sido considerar el poder amenazador y el poder económico como los más importantes, los que no pueden sostenerse, sin embargo, sin el poder de legitimación. Hasta ahora el poder ha sido concebido, exclusivamente, como dominación de la naturaleza y de los hombres; hoy se visualiza que más que en la fuerza, el miedo o el dinero, el poder radica en la capacidad para generar armonía para unificar lo diverso, para lograr y mantener el equilibrio entre las fuerzas centrípetas y las fuerzas centrífugas que determinan el fortalecimiento o la decadencia de las sociedades. La nueva política, la política para el tiempo que vivimos, debe sustentarse en esta triple faceta del poder, dando prioridad al poder integrador, de legitimidad, de concertación y unión. Esta concepción integral del poder determina un nuevo tipo de relación del hombre con sus semejantes y del hombre con la naturaleza: una nueva concepción de la política y de la economía.

Sócrates, fundador de la Etica, y Platón, pensaban que el fin último del Estado era hacer la justicia y formar ciudadanos virtuosos. Para Aristóteles, la ética es parte de la política en sentido amplio; la política es determinada por los caracteres y virtudes de los individuos. Si con "*La Política*", de Aristóteles, se considera que nace la ciencia política, con "*El Príncipe*", de Maquiavelo, se instaura la autonomía de lo político, es decir, la idea moderna de la Política como ciencia independiente de todas las otras, y mayormente de la Etica, obediente únicamente a sus propias reglas. Se produce lo que José Gaos denomina "aculturación de la política"<sup>7</sup>. La política moderna, en cierta manera, es un regreso al sofismo, donde el logos no está en función de la verdad, sino en función del poder. Por la autonomía de la política se impone la razón de Estado, en cuyo altar han sido sacrificados millones de hombres. La nueva política, la política para hoy y ahora, debe estar fundamentada en una Filosofía, en una razón de verdad, y debe estar orientada por una Etica, por una razón de justicia. La verdad nos hace libres. Solamente una política de la verdad puede garantizar la libertad del hombre en la comunidad política. Su fin último no puede ser el poder por el poder, sino el hombre mismo, hacer comunidades y ciudadanos virtuosos: rescatando la relación necesaria entre ética y política, rescataremos también el carácter pedagógico de esta última.

La política es, antes que nada, cosa de palabras: está hecha de palabras y aún cuando se deriven de ella consecuencias reales es, en primer lugar, de manera eminente, una experiencia verbal. La crisis de la política moderna se pone de manifiesto, también, en la devaluación del discurso político. Fundar la nueva política en una razón de verdad, en una filosofía, implica "dar un sentido más puro a las palabras de la tribu". El político debe realizar, también, una labor poética.

---

<sup>7</sup> Gaos, José. "*Historia de nuestra idea del mundo*". El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1983.

## 2. 5 El Estado-Nación

El inicio del constitucionalismo coincide con el nacimiento de la era moderna y del Estado-Nación que conocemos y perdura hasta nuestros días. Los dos hechos fundamentales son la Independencia americana y la Constitución de Filadelfia de 1787, por un lado, y la Revolución francesa de 1789 y la Constitución de 1791, por otro.

El Estado-Nación es una elaboración moderna y es el marco del Derecho Constitucional. Es el gran invento político-jurídico de la modernidad. Tiene sus raíces en Grecia, con la Polis o Estado-Ciudad, y en Roma, con la *Civitas*. La destrucción del Imperio romano, las invasiones bárbaras y el feudalismo, significan una larga época de retroceso en la construcción del Estado-Nación, el cual no se constituye sino hasta el Siglo XVII.

El Estado-Nación es una unidad político jurídica que nace con la Edad Moderna y que se constituye en la célula primordial, el centro alrededor del cual se construye toda la Política y el Derecho Público modernos.

Las constituciones modernas nacen con el Estado-Nación y, de esta manera, estrechamente vinculadas al pensamiento utópico. La Constitución, en tanto depósito de los sueños y anhelos de un pueblo, descansa sobre la razón y la fe en el hombre, en tanto ser capaz de fundamentar racionalmente al Estado e imprimir su voluntad al curso de la historia. Por la Constitución se define el ámbito propio del Estado y se protege la esfera individual, se garantiza el equilibrio necesario entre autoridad y libertad. Es, así, una de las grandes invenciones de Occidente y de la modernidad.

La formación del Estado-Nación en América Latina no se da sino hasta finales del Siglo XIX y principios del XX, después del largo período de anarquía y guerra civil que, con pocas excepciones, tuvo lugar tras la independencia de España. La institucionalización del Estado tuvo como fin principal consolidar la hegemonía del sector agroexportador. El presidencialismo fue la forma de gobierno preferida. Algunos países adoptaron el sistema federal: México, Argentina y Colombia (de 1863 a 1886); y Venezuela, Brasil y Centroamérica, al inicio de su independencia. En el resto de países prevalece el sistema unitario, fuertemente centralizado. El sistema administrativo se caracteriza por el patrimonialismo, el patriarcalismo y la personalización de la autoridad.

El Estado latinoamericano es el heredero del Estado patrimonial que prevaleció en el virreinato novohispano y del Estado absoluto, que antecedió al Estado liberal. Con sociedades civiles débiles, el Estado ha sido el gran motor del desarrollo, bajo una concepción filosófica positivista y una concepción del Estado heredera de Hobbes y Rousseau. A diferencia de los países anglosajones,

donde se desarrolla la tradición político filosófica iniciada por Locke, que lo considera como una concesión del ciudadano, en nuestros países el Estado es el gran padre, por quien vivimos y a quien todo le debemos y todo le pedimos. También ha sido el Estado-Botín, el gran corruptor, el Estado-Partido y el Estado-Hacienda del caudillo y del dictador, el Estado parásito y depredador.

Contra lo que generalmente puede pensarse, el Estado de las monarquías absolutas fue mucho menos grande y menos absoluto que el Estado moderno, cuya conformación se inicia a partir de la Revolución Francesa, en el marco de la democracia y la economía de libre mercado. El Estado moderno, con su dinámica interna de voraz crecimiento, ha llegado a ser la encarnación del Leviatán, la bestia bíblica utilizada por Hobbes como metáfora para describirlo. El Estado moderno se ha convertido en el “ogro filantrópico” de Octavio Paz <sup>8</sup>, una dominación sin rostro, tan real que parece irreal, dotado de ubicuidad: “El Desencarnado”, “la Impersona”, como le llama el gran ensayista mexicano. Es una dictadura abstracta, con su ejército de burócratas y sus círculos secretos de poder, sus equipos de políticos profesionales, que se reproduce tanto en el Estado de bienestar capitalista como en el Estado totalitario comunista.

Asistimos hoy al replanteamiento del papel del Estado, que muchas veces atiende más a los aspectos cuantitativos que cualitativos. Los ideólogos del neoliberalismo propugnan por una reducción máxima de sus funciones, un regreso al Estado burgués en su etapa inicial, caracterizado por el *laissez faire*. Olvidan, sin embargo, que la economía de libre mercado no funciona sin un orden legal estricto, sin reglas claras, con instituciones honestas e independientes. Si el Estado abstencionista que propugnan no es capaz de cumplir con su función normativa, la libertad de mercado se convierte en una mera fachada, bajo la cual se ocultan las alianzas mafiosas, el control monopólico y oligopólico, los negociados entre políticos y empresarios. Estado de Derecho y libertad de mercado resultan ser dos premisas inseparables.

## 2.6 El Estado-Nación frente a la Globalización

Mientras Nicaragua y gran parte de Latinoamérica continúa su búsqueda de identidad política, a través de ese frustrado proyecto de nación y nuevo pacto social, las poderosas fuerzas que empujan hacia la globalización arremeten contra el Estado-Nación. El elemento fundamental del Estado-Nación, la soberanía, se relativiza a medida que los países se hacen cada vez más interdependientes.

La palabra "globalización" es una de las palabras peor empleadas, menos definida y menos comprendida de los últimos años. Para saber de qué se trata es necesario,

---

<sup>8</sup> Paz, Octavio. “*El ogro filantrópico*”; Editorial Seix Barral, S.A. España, 1990.

primero, examinar lo que está sucediendo en diferentes dimensiones: en la dimensión de la comunicación, ecológica, económica, de la organización del trabajo, cultural y en la sociedad civil.

La globalización, por tanto, no es un fenómeno unidimensional que podamos adscribir, únicamente, al campo financiero o económico. Es, por el contrario, un fenómeno multidimensional que abarca diferentes esferas de la actividad humana.

Conviene, antes de entrar a definir qué es, diferenciar entre “globalización” y “globalismo”. La primera expresión hace referencia al fenómeno multidimensional a que nos hemos referido; con “globalismo” estaríamos aludiendo a la ideología de la globalización, que busca, premeditadamente, a través de teorías y políticas, y del control de las organizaciones financieras internacionales, el establecimiento de un único sistema económico mundial o, visto desde otro ángulo, un mercado libre mundial.

Siendo un fenómeno multidimensional, contiene, sin embargo, un denominador común. Lo determinante es que *"se ha venido abajo una premisa fundamental de la primera modernidad, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales"*<sup>9</sup>. En este mismo sentido, para Anthony Giddens la era de la globalización se caracteriza por *"actuar y (con)vivir superando todo tipo de separaciones (en los mundos aparentemente separados de los Estados nacionales, las religiones, las regiones y los continentes)"*.

Las fronteras todavía existen, pero las personas, el dinero, las tecnologías, la información, las mercancías, así como otro tipo de fenómenos indeseables (los emigrantes ilegales, las drogas, las armas, etc.) se mueven como si estas no existiesen.

Lo fundamental de la globalización es, por tanto, la ruptura de las sociedades y Estados en cuanto unidades territoriales recíprocamente delimitadas. La globalización cuestiona un presupuesto fundamental de la primera modernidad: aquello que Adam Smith denominó "nacionalismo metodológico". Pero, esto no implica la desaparición del Estado-Nación, sino al contrario: junto a la sociedad internacional compuesta fundamentalmente por los Estados-Naciones, surgen nuevos actores y se desarrolla otro tipo de relaciones por encima de aquéllos.

Según Wallerstein, la globalización consiste en la estructuración de un solo sistema mundial, a través de la universalización del capitalismo. El capitalismo es, como advirtieron Marx y Engels, intrínsecamente global. El aspecto más importante y donde con mayor fuerza se evidencia la relativización de la

---

<sup>9</sup> Beck, Ulrich. *“¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España.

soberanía, es el económico financiero. Los países en desarrollo han perdido el control de la macroeconomía, la que es dirigida y observada de manera rigurosa por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esas políticas macroeconómicas tienen como objetivo el saneamiento de las economías nacionales (eliminación del déficit fiscal, eliminación de subsidios) y, paradójicamente, buscando fortalecer las economías nacionales provocan su desmantelamiento y, con ello, el aumento del desempleo y la pobreza.

Particularmente importante es el debate actual sobre la relación entre globalización y democracia. La democracia nace en el espacio físico del Estado Ciudad o *polis* griega y la democracia moderna nace y se desarrolla en el espacio propio del Estado-Nación. La fase sedentaria del Estado-Nación está siendo reemplazada por una etapa de gran movilidad de las poblaciones y la formación de un mercado mundial de inteligencia y mano de obra. Por otro lado, los nuevos sujetos que actúan hoy en el campo internacional, más poderosos que muchos Estados nacionales, escapan a todo control y toman sus decisiones sin consideraciones democráticas, jurídicas o morales; actúan por encima y a veces en contra del Estado-Nación, que es visto como un obstáculo a su movilidad y actuación. La crisis del Estado-Nación conlleva, por tanto, una amenaza para la democracia, tanto en el orden internacional como nacional. La pérdida del control, principalmente en las áreas de la economía y las finanzas, como sucede en la mayor parte de los países en desarrollo, y la reducción por esa vía de la capacidad y el ámbito de actuación del Estado, reduce los espacios de participación y cercena el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, los verdaderos depositarios de la soberanía.

### 3. Constitución y Estado de Derecho

#### 3.1 El Estado y el Derecho

Al hablar del Estado de Derecho debemos referirnos al Estado-Nación moderno, cuyo nacimiento se da en una época relativamente reciente. Las definiciones más corrientes coinciden en destacar los tres elementos fundamentales que integran el concepto de Estado moderno: población, territorio y soberanía. A esos elementos fundamentales se añaden otros, no menos importantes: un orden jurídico, una personalidad moral y jurídica, y una teleología particular.

No obstante la permanencia del Estado-Nación moderno, es importante advertir su crisis actual. Si existe un elemento fundamental que caracteriza a la llamada "globalización" es el de la superación de las relaciones internacionales estadocéntricas. El concepto de soberanía continúa relativizándose a

consecuencia de la cada vez mayor interdependencia económica de los países y del surgimiento de nuevos problemas y actores internacionales.

En cuanto al Derecho, la definición más generalizada es la de entenderlo como un sistema o conjunto de normas reguladoras de algunos comportamientos humanos en una determinada sociedad. Es necesario, sin embargo, profundizar un poco sobre las funciones que éste desempeña, a fin de poder entender qué es un Estado de Derecho.

El Derecho, en primera instancia, es una técnica de organización social: a través del Derecho se implanta un orden social y político, se trata de imponer un modelo de organización social. De ahí su carácter histórico. El Derecho responde a un determinado sistema de intereses y a una determinada concepción del mundo. Orden y justicia son los dos objetivos principales que el Derecho trata de alcanzar.

El Derecho también se manifiesta como un sistema de seguridad y un sistema de control social. Por control social se entiende, según Viroux <sup>10</sup>, el "conjunto de los medios y de los procedimientos por medio de los cuales un grupo o una unidad social encamina sus miembros a la adopción de los comportamientos, de las normas, de las reglas de conducta, en una palabra, de las costumbres que el grupo considera como socialmente buenas". Desde esta perspectiva, el Derecho puede operar como sistema de valores y de normas que aseguran la paz y la solidaridad, y como sistema de instituciones que sirven para dar continuidad e inculcar esos valores y normas <sup>11</sup>. Pero, el Derecho no es el único sistema de control social: también desempeñan este papel la política y la religión.

En cuanto al Derecho como sistema de seguridad, debe entenderse en contraposición a la arbitrariedad y como prevención. Lo opuesto a la arbitrariedad es el mismo sistema normativo que, por otro lado, al ser conocido permite prever los modos de actuación de los diferentes sujetos en cada situación hipotética, generando seguridad y confianza en el tráfico jurídico.

Por último, el Derecho puede verse, también, como realización de los valores de libertad y justicia.

En este último sentido, es necesario destacar la particular acogida que ha tenido en Latinoamérica y en nuestra patria el positivismo jurídico, que rechaza toda valoración metajurídica de la norma, es decir, que se atiene estrictamente al derecho vigente o "positivo". El positivismo jurídico ha contribuido al desarrollo del Estado nacional y, la más de las veces, al sostenimiento de las dictaduras

---

<sup>10</sup> Viroux, Alain. "*Léxico de Sociología*", trad. cast., Barcelona, Ed. Estela, 1964.

<sup>11</sup> Bottomore, T. B. "*Introducción a la Sociología*", trad. cast. De Jordi Solé-Tura con Prólogo de Esteban Pinilla de las Heras, Barcelona, Ed. Península, 1967.

militares que han asolado nuestro continente. En su forma extrema más benigna, se ha manifestado como culto a la letra de la Ley, que degenera con gran facilidad en el “leguleyismo”; y en su forma más odiosa y destructiva como un arma, maleable al antojo, para ser usada contra todo aquél considerado enemigo político.

### 3. 2 Las relaciones entre el Estado y el Derecho

En cuanto a las relaciones entre el Estado y el Derecho, se trata de términos diferentes, aunque íntimamente relacionados. La producción de normas jurídicas, en forma monopólica, es una característica del Estado. Pero no podemos identificar ambos términos, como lo hace Kelsen, para quien el Estado es una personificación metafórica del orden jurídico. Podemos acudir a la ya clásica diferenciación didáctica entre Estado y Derecho: Estado sin Derecho representa un Estado totalitario, un simple fenómeno de fuerza; Derecho sin Estado representa una mera ficción, una entelequia, una idealidad normativa sin efectividad; Estado igual a Derecho representa una confusión entre el todo y la parte. Estado con Derecho representa al Estado de Derecho moderno.

Es importante destacar, también, el papel normativo del Estado. El Estado ejerce el monopolio de la producción de normas jurídicas, determinando sus fuentes y el ámbito personal y espacial de aplicación de aquéllas.

### 3. 3 Estado de Derecho, economía de libre mercado y democracia: el sufragio universal y la división de poderes

La sociedad de mercado llevó, primeramente, al Estado liberal y, tardíamente, al Estado democrático. Para Schumpeter, la democracia moderna es un producto histórico vinculado causalmente al capitalismo<sup>12</sup>. De esta manera se explica que el sufragio universal no se haya reconocido hasta bien entrado el Siglo XIX. Las nacionalidades coincidieron con la Revolución Industrial y el nacimiento del capitalismo. Las constituciones surgieron como columnas vertebrales del nuevo Estado-Nación liberal y como consecuencia del desarrollo económico capitalista, precondiciones de la democracia. La democracia es la extrapolación o el reflejo de la libre competencia económica en el campo de lo político, donde líderes, ideologías y programas de Gobierno compiten por el voto de las mayorías.

La economía de libre mercado, desde los orígenes del capitalismo, se ha desarrollado en función del fortalecimiento del Estado-Nación. El crecimiento de

---

<sup>12</sup> Schumpeter, Joseph A. “*Capitalism, Socialism and Democracy*”. Nueva York, Harper, 1947, Págs. 296 y 297.

las economías domésticas y la tendencia a configurar un sólo mercado mundial rompen las fronteras nacionales y ponen en crisis el Estado-Nación como unidad fundamental.

La Democracia se refiere a un tipo de régimen político, mientras que el Estado de Derecho es una realidad eminentemente jurídica. Esta distinción es importante a propósito de la doctrina de la división de poderes de Montesquieu. La división de poderes es un principio que, aunque consagrado en todas las constituciones democráticas, está referido al objeto de la Ciencia Política. "Nació la doctrina de Montesquieu por inspiración política -nos dice Nicolás Pérez Serrano- y para conseguir, mediante una intencional organización del Estado, finalidades políticas" <sup>13</sup>. También Kelsen piensa que el concepto de la "separación de poderes" designa un principio de organización política, es un postulado político encaminado a buscar la estructura más conveniente del Estado y uno de los elementos específicos de la democracia. Para Schmitt, por último, se trata de un "principio orgánico" en la estructura jurídica del moderno Estado burgués de Derecho.

Para Schumpeter, democracia es "el procedimiento institucional para llegar a decisiones políticas en que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo" <sup>14</sup>. Desde este punto de vista, existen dos dimensiones cruciales para la existencia de una democracia: la libre competencia y la participación. Pero, dado el carácter polisémico del concepto, es innegable, por otro lado, que en la idea de democracia está implícita la idea de igualdad y de limitación del poder y que ésta encierra un componente utópico. La democracia moderna es más que una forma de gobierno: es una permanente creación colectiva. Para elegir, responsablemente, los ciudadanos deben informarse y debatir, deben convertirse en hombres públicos. La democracia es "una pedagogía activa de discusiones abiertas y estudios conjuntos", como la conceptualiza José Luis Aranguren <sup>15</sup>. Para el gran politólogo español, la democracia "no es un *status* en el que pueda un pueblo cómodamente instalarse. Es una conquista ético-política de cada día, que sólo a través de una autocrítica, siempre vigilante, puede mantenerse. Es más una *aspiración* que una *posesión*. Es, como decía Kant de la moral en general, una *tarea infinita* en la que, si no se progresa, se retrocede, pues incluso, lo ya ganado ha de reconquistarse cada día".

### 3. 4 El Estado de Derecho

El Artículo Tercero de la Constitución Francesa de 1791 recoge la consagración literal perfecta de la filosofía que inspira al Estado de Derecho o nuevo régimen: "No

<sup>13</sup> Pérez Serrano, Nicolás. "Tratado de Derecho Político". Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1984.

<sup>14</sup> Huntington, Samuel P. "The third wave". University of Oklahoma Press. U.S.A. 1993.

<sup>15</sup> Aranguren, José Luis L. "Ética y Política". Biblioteca Nueva, S. L. Madrid, 1996.

hay en Francia autoridad superior a la de la ley. El rey no reina más que por ella, y sólo en nombre de la ley puede exigir obediencia". En términos generales, Estado de Derecho es aquel que está subordinado a la ley, la que a su vez es expresión de la voluntad general, como lo proclamó Rousseau. En el Estado-Policía imperaba el antiguo principio de *Regis Voluntas Suprema Lex* ("la voluntad del Rey es la suprema ley"), el cual viene a ser sustituido por el principio de superioridad de la ley como expresión de la voluntad general. Esto se produce en Francia, Alemania e Inglaterra de distinta manera.

La Constitución Francesa de 1791 consagra el principio de primacía de la ley como expresión de la voluntad general. Esta es la idea de Rousseau: *la ley es la expresión de la voluntad general*, por lo que el órgano legislativo, proveniente de la elección popular, es el máximo órgano del Estado, el primero de los poderes. Con posterioridad a este principio de primacía de la ley se añade el principio de la seguridad jurídica, seguridad que está en función de conocer las consecuencias de los actos propios y los límites y reacciones del Estado, en base a normas de conocimiento público que no pueden ser cambiadas arbitrariamente.

En la segunda parte de este trabajo habremos de ahondar en lo que es un Estado de Derecho. Baste, por el momento, dar una definición amplia de este concepto. Estado de Derecho es *"el Estado en que el ejercicio del poder en todas sus direcciones está sometido a reglas jurídicas que aseguran las libertades y derechos de los ciudadanos frente al Estado mismo"*<sup>16</sup>.

#### 4. Constitución y Pacto Social

Si bien el Estado moderno se edifica sobre la nación, como históricamente ocurrió en los países europeos, en el caso de los Estados Unidos de América el Estado-Nación nace con la Independencia y la Constitución de Filadelfia. Esta es la primera Constitución de donde nace todo el constitucionalismo moderno.

El principio de supremacía de la Constitución y la consagración de una Tabla de Derechos del ciudadano frente al Estado, derivan del pensamiento iusnaturalista, de la creencia en la existencia de un orden normativo superior, la ley natural, que es inalienable, imprescriptible, objetiva y universal, como lo definió Santo Tomás de Aquino. Los antecedentes de la Tabla de Derechos están en la Carta Magna inglesa, con la novedad de que los derechos que aquélla reconocía únicamente a la nobleza son ahora reconocidos a todos los ciudadanos.

La otra idea que permea a la Constitución de Filadelfia es la idea de pacto, con un sentido religioso de alianza entre el pueblo y Dios, y la otra característica que

---

<sup>16</sup> Latorre, Angel. "Introducción al Derecho". Editorial Ariel, S.A. Barcelona; 1992.

destaca es su forma escrita. Entre las causas suele señalarse las Cartas de Colonización, por las que fueron fundadas las colonias inglesas originales, bien por el Gobierno inglés, bien por las compañías comerciales o por grupos de emigrantes. También influye de forma decisiva el pensamiento de los filósofos pactistas (Hobbes, Locke y Rousseau), para quienes la Constitución representa la renovación del Pacto Social, que dio origen al Estado.

Aún cuando la teoría del Pacto Social es hoy, desde el punto de vista científico, insostenible, en el origen del Estado está siempre presente un elemento consensual que es insoslayable. Desde el punto de vista del Estado, como institución y fundación, la Constitución representa una renovación del acto fundacional, la concreción de un consenso al que deberán seguir un número importante de adhesiones. Como destaca Hauriou, "La operación constituyente es una renovación de la fundación del Estado, efectuada esta vez con la participación activa y consciente de la Nación" <sup>17</sup>.

En el caso de la Constitución de Filadelfia y de los numerosos Estados que accedieron a la independencia en el marco del proceso de descolonización, auspiciado por la Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la operación constituyente y el nacimiento del Estado independiente se producen en una misma operación y momento.

Consenso, pacto social o político, la operación constituyente presupone la existencia de una negociación, la determinación de un conjunto de derechos y obligaciones que deben responder a los diferentes y, a veces, contrarios intereses. El deterioro del consenso original y la reducción del número de adhesiones que debe darse permanentemente en el tiempo, determinan la necesidad de la renovación periódica del acuerdo social, que debe traducirse en términos jurídico-constitucionales. Al arreglo político, debe seguir la labor legislativa constituyente, como expresión de un equilibrio de intereses capaz de dar a la comunidad política estabilidad y permanencia. Es en este sentido que Renán considera la existencia de una nación como un "plebiscito cotidiano". Donde -debemos agregar-, no caben términos medios: se ganan adhesiones o se deteriora el consenso, o se fortalece el Estado-Nación o se debilita <sup>18</sup>.

La negociación política para un nuevo Pacto Social no debe confundirse con las componendas y pactos entre partidos y caudillos, como ha sido frecuente en la historia latinoamericana y, particularmente, en la de Centroamérica <sup>19</sup>. Un Pacto

---

<sup>17</sup> Hauriou, André. *Ob. cit.*, Pág. 348.

<sup>18</sup> Ortega y Gasset, José. "La rebelión de las masas"; Colección Austral; Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. 1972.

<sup>19</sup> Centroamérica nace, entre muchas calamidades, con un fraude y una componenda. En las primeras elecciones para Presidente de la República Federal de Centro-América, aprobada la Constitución de 1824, compitieron don José Cecilio del Valle y don Manuel José Arce, considerados como "servil" o "moderado", uno, y como "fiebre" o "liberal", el otro. Una negociación política llevó a la anulación de

Social debe ser expresión de la Nación, y no de un limitado número de partidos políticos que, por su misma naturaleza, persiguen un fin egoísta, una ventaja para su clientela política. Los acuerdos entre partidos no son por sí mismos condenables, al contrario: el diálogo entre las fuerzas políticas del país debería ser permanente y los acuerdos deseables, en la medida en que contribuyan a la seguridad y estabilidad y a dar solución a los problemas nacionales. El problema surge cuando el pacto persigue satisfacer intereses o ambiciones personales o de partido y para ello se burla o distorsiona la ley; cuando los líderes firmantes se arrojan la representación del interés nacional y transan sobre materias de gran trascendencia, obviando los procedimientos democráticos de legitimación. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que, históricamente, la componenda en nuestros países no ha tenido como objeto sentar nuevas bases, bases perennes, para la convivencia, en función del bien común, la estabilidad y la paz. Ha tenido más bien características de tregua; ha sido una continuación de la guerra por medios políticos, como se ha llegado a definir la política nicaragüense, invirtiendo los términos de la famosa frase con que Karl von Clausewitz definía la guerra.

## 5. Latinoamérica: la dicotomía entre el mundo real y el mundo legal

Latinoamérica surge a la independencia bajo la influencia de las Constituciones francesa y norteamericana. Nuestros países adoptan, sin adaptar, los principios contenidos en éstas. Sin embargo, se trata de elaboraciones jurídicas que han sido producto de una evolución histórica distinta. Adoptamos constituciones y leyes republicanas en realidades sociales y económicas con un estadio de desarrollo diferente, sin ningún tipo de revolución industrial, con relaciones de producción eminentemente agrarias y semif feudales. Se produce así una escisión entre el mundo real y el mundo legal. La legalidad es utilizada para encubrir una situación de profunda desigualdad y deviene, en consecuencia, en una ideología y un programa político; detrás de cada guerra civil hay un conflicto de constituciones.

---

los resultados de la votación popular directa, que favorecían a Valle, y a la elección indirecta de don Manuel José Arce. Respecto de este vergonzoso capítulo de nuestra historia, Marure nos explica: "Conforme a la convocatoria de 5 de Mayo de 1824, los pueblos habían emitido ya sus sufragios para la elección de Primer presidente de la República y demás autoridades federales. Los corifeos de uno y otro partido, a quienes no podía ser indiferente este asunto, habían trabajado día y noche para darle éxito conforme a sus deseos: todos los conatos se dirigían a que el Congreso verificase la elección, y no fuese ésta un resultado de la votación popular...Así concluyó este negocio a satisfacción de los dos bandos que preponderaban en el Congreso: unos y otros creían haber engañado a sus contrarios, y todos se lisonjaban con la esperanza de dominar a la nación por medio de su primer magistrado, y de convertir a éste en instrumento de miras personales o de intereses de partido". Marure, Alejandro. *Bosquejo histórico de las Revoluciones de Centro-América, desde 1811 hasta 1834*. Tipografía El Progreso. Guatemala, 1877.

Esta dicotomía entre el mundo real y el mundo legal tiene sus raíces en la época de la "colonia". Las relaciones entre la corona española y los virreinos de América se caracterizaron por esta dualidad, en la que las distancias, la complejidad de los sistemas burocráticos y los poderosos intereses en pugna determinaron que muchas de las cédulas reales dirigidas a proteger los derechos de los indígenas y a humanizar su trato, así como a regular todo otro tipo de asuntos, no se aplicaran. Los virreyes, gobernadores y capitanes generales de la época solían poner dichas cédulas sobre sus cabezas, al tiempo que expresaban el famoso "se acata pero no se cumple". La dualidad no fue solamente jurídica sino, también, económica e histórica. Como nos dice Carlos Fuentes, en "El Espejo Enterrado", la España imperial se convirtió en la colonia de la Europa capitalista y América en una colonia de una colonia. "Desde nuestra fundación -dice el escritor mexicano- fuimos dos entidades bien distintas: lo que aparentábamos ser y lo que realmente éramos. Compartimos esta dualidad entre la apariencia y el ser con España, la madre patria"<sup>20</sup>.

La historia de América Latina puede verse como una historia de rupturas y superposiciones, desde la conquista que rompió con el orden cultural indígena y trasplantó la organización política administrativa, la religión y las costumbres de la España imperial, hasta la independencia, que adoptó, sin adaptar, las instituciones políticas republicanas.

El proceso de independencia de la América española representa, a la vez, un proceso de disgregación y dispersión. Los primeros gobiernos revolucionarios, inspirados por los principios de las revoluciones francesa y americana, son pronto disueltos por las luchas locales dirigidas por caudillos, por la anarquía, y sustituidos por regímenes autocráticos.

Frente a las dudas de nuestra capacidad de ser independientes, los líderes de la independencia de Centroamérica vislumbraron el camino de la Federación, no como un resultado deliberado de Estados-Naciones constituidos, que se unen a fin de obtener más fácilmente sus altos objetivos, sino como intento de constitución de un Estado-Nación que no existía, como pura superestructura ideológica que buscaba llenar un vacío y responder a la situación de abandono y orfandad en que, de pronto, se veían nuestros pueblos.

Lo que habría de pervivir por mucho tiempo no fue el espíritu revolucionario, republicano y constitucionalista, sino la añoranza absolutista monárquica, caricaturizada en los tiranuelos de charreteras y medallas que asolaron a nuestros países.

En las discusiones de la primera Asamblea Constituyente de nuestra historia como naciones, solamente una voz acertó en señalar la verdad, después de vencer

---

<sup>20</sup> Fuentes, Carlos. "El espejo enterrado". Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

la oposición de los legisladores a que se le escuchase. "Para establecer una forma de gobierno es necesario aplicarla al estado actual del pueblo" -advirtió Francisco Córdova, el famoso "Cordovita", diputado por Santa Ana y Metapán, en medio de las discusiones sobre la fracasada Constitución Federal de Centroamérica <sup>21</sup>.

Un Estado, dice Ortega y Gasset, comienza por ser una obra de imaginación absoluta: *"un pueblo es capaz de Estado en la medida en que sepa imaginar"*. Necesitamos, pues, imaginación para dotarnos de un sistema jurídico apegado a nuestra realidad, a la medida de nuestras necesidades y anhelos, a la medida de nuestros vicios y virtudes. Generalmente, hemos adoptado sin adaptar, hemos copiado sistemas jurídicos surgidos en lugares y condiciones históricas diferentes, inútiles para dirimir nuestros conflictos políticos y sociales. Nuestras Constituciones han sido, más que ley fundamental para unificar y profundizar la concordia, para cohesionarnos como Nación, banderas de guerra y fuentes del odio fratricida.

El divorcio entre realidad y legalidad se expresa en el orden individual y social, a través de la hipocresía y la mentira, erigidas en modelo de conducta. La picaresca, con su ingenio tragicómico, inunda las plazas de España y se embarca en los galeones que vienen a recoger el oro y la plata de América. En América, el indio subyugado y el mestizo ninguneado, en un limbo, hacen burla de chapetones, peninsulares y criollos. En "El Güegüense" se representa la doble actitud de defensa ante la dominación injusta y extraña, concentrada en la farsa: la crítica burlesca y la falsa adulación. Dual por naturaleza, ingeniosa forma de resistencia y de sobrevivencia ante el poder arbitrario, ironía y burla, el Güegüense es, también, símbolo de la doblez humana. La hipocresía es nuestra forma predilecta de defensa o ataque.

Trasplantado a nuestras fértiles tierras, el "pícaro", despojado de su gracia e ingeniosidad y de su espíritu rebelde y subversivo, degeneró en el "vivo" o "vivián". Lo que era un sistema defensivo frente a estructuras injustas y arbitrarias se ha convertido en un cínico ventajismo que recorre de arriba a abajo nuestras sociedades, contagiando la mala fe y la trampa, y corroyendo la seguridad en las relaciones humanas. "¿Hasta dónde -se pregunta Pablo Antonio Cuadra, en "El Nicaragüense"- los fracasos sociales y políticos del nicaragüense son el resultado de "pasarse de vivo?". La política es reflejo y producto de la sociedad: si hemos de reformar la política debemos abordar, en primer lugar, la reforma de la sociedad. Es más, la reforma de la sociedad es requisito indispensable de la "reforma social", y su omisión, la razón fundamental del fracaso de esta última.

---

<sup>21</sup> Chamorro, Pedro Joaquín. *"Historia de la Federación de la América Central"*. Ediciones Cultura Hispánica; Madrid, 1951.

## 6. El Estado de Derecho en la Constitución Política de Nicaragua

### 6.1 Orígenes de la actual Constitución

El origen de la actual Constitución Política de Nicaragua se remonta al Estatuto Fundamental y al Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses, aprobados por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional el 20 y 21 de agosto de 1979, respectivamente. El Estatuto Fundamental y el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses fueron los primeros actos legislativos de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional que el 19 de julio de 1979, tras su derrocamiento por las armas, sustituyó al dictador Anastasio Somoza Debayle. El Estatuto Fundamental derogó la Constitución Política y las Leyes Constitucionales anteriores, disolvió las Cámaras de Diputados y Senadores y la Corte Suprema de Justicia. También organizó un Consejo de Estado, donde se deseó estuvieran representadas las organizaciones políticas, populares, sindicales, gremiales y sociales. Fue la Junta de Gobierno, y no este Consejo de Estado, sin embargo, quien retuvo y ejerció el poder constituyente originario, pues de ella surgieron los dos Estatutos Fundamentales que sirvieron de leyes máximas hasta la aprobación por una Asamblea Constituyente, en 1987, de la actual Constitución Política de Nicaragua.

En junio de 1995, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Número 192, por la que se reformaron 65 artículos, a través del procedimiento de Reforma Parcial. La reforma parcial, en la práctica, fue equivalente a una reforma total; pero ese fue el procedimiento necesariamente a seguir a fin de que, políticamente, se llegase a concretar. La mayoría de las reformas supusieron cambios de gran importancia en la democratización del Estado, reduciendo los poderes del Ejecutivo y fortaleciendo las facultades del Legislativo, ampliando las libertades y mejorando la tutela y protección de los derechos humanos, terminando de diseñar los principios fundamentales del Estado de Derecho, como veremos a continuación en el presente trabajo. Particular importancia revistió la consagración, a nivel constitucional, de las funciones de la Contraloría General de la República.

Una segunda Reforma Parcial de la Constitución fue aprobada por la Asamblea Nacional, a través de la Ley 330 del 18 de enero del 2000. Sus alcances, sin embargo, no han sido tan importantes y fundamentales como los de la anterior, girando, primordialmente, sobre materias electorales y ampliación de los miembros de los poderes judicial y electoral. Respecto de las reformas electorales, es deseable que éstas se apliquen con un criterio inclusivo y no discriminatorio, en consonancia con la fragilidad de la transición histórica que vive Nicaragua y el interés común de fortalecer la democracia y la participación ciudadana. Está por verse, por último, la efectividad y objetividad del cambio introducido en la estructura de la Contraloría

General de la República, que pasó de un órgano unipersonal a ser un órgano colegiado.

## 6.2 El principio de Legalidad

El principio de legalidad, en sentido amplio, cubre toda la esfera de la actividad social. En las relaciones entre particulares, el principio es exclusivo: todo lo que no está expresamente prohibido está permitido. En la esfera penal, se explicita en el requerimiento de legalidad, juridicidad y tipificación del delito y la pena, así como de los procedimientos criminales. En la esfera administrativa, en la subordinación de todos los funcionarios públicos a la Constitución y las leyes, y en la normación por éstas de todas sus atribuciones. Dentro de esta última esfera, en el campo específicamente financiero, en la regulación por ley de la creación y los elementos fundamentales que componen los impuestos o tributos, así como el presupuesto general del Estado.

Pero, no basta con el principio de legalidad para estar frente a un Estado de Derecho. Hay otros principios que, como el de la jerarquía de la norma jurídica, la supremacía de la Constitución y la responsabilidad del Estado, así como el sistema de recursos que integran el control constitucional y lo Contencioso-Administrativo, son fundamentales para la existencia de un Estado de Derecho.

En la Constitución nicaragüense, el principio de legalidad está recogido en todas sus vertientes. El Artículo 32 de la Constitución Política dice: "Ninguna persona está obligada a hacer lo que la ley no mande, ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe". Todo el Capítulo I del Título IV está dedicado a los derechos individuales, que son los derechos humanos fundamentales, como el derecho a la libertad de conciencia, de pensamiento y de expresión, el derecho de libre circulación, derecho a la vida privada, a la inviolabilidad de domicilio, a la no discriminación, entre otros. Se trata de los derechos humanos fundamentales, garantizados además por diferentes instrumentos de Derecho Internacional. El Artículo 32 consagra, fundamentalmente, el principio de la autonomía de la voluntad de los particulares.

Tenemos además, el principio de legalidad penal, recogido en el Artículo 33 de la Constitución, que dice: "Nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitraria, ni ser privado de su libertad, salvo por causas fijadas por la ley y con arreglo a un procedimiento legal". Este Artículo de la Constitución fue reformado, aunque el principio, tal y como ha sido citado, permaneció intacto. Principio de legalidad en cuanto al delito, la pena y el debido proceso. En los subsiguientes artículos se consagra una serie de garantías de procedimiento.

El principio de legalidad administrativa es recogido en el Artículo 183, que reza: "Ningún poder del Estado, organismo de Gobierno o funcionario tendrá otra

autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las Leyes de la República". Este principio, también está recogido en el Artículo 130, párrafo uno, reformado, que dice: "La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede a quien lo ejerce más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes". La reforma de este párrafo consistió, fundamentalmente, en definir el Estado nicaragüense como un Estado Social de Derecho. Igualmente se recoge el principio de legalidad administrativa en el Artículo 150, numeral uno, referido expresamente al Titular del Poder Ejecutivo. Este Artículo decía: "Son atribuciones del Presidente de la República las siguientes: 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución política y las leyes". Tras las reformas constitucionales, esta parte del Artículo 150 ha quedado redactada de la siguiente manera: "Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: 1) Cumplir la Constitución Política y las leyes, y hacer que los funcionarios bajo su dependencia también las cumplan". El cambio es positivo y evidente, pues no es función que le corresponda al Presidente "hacer cumplir las leyes", sino del Poder Judicial, ya que las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar lo juzgado "corresponden, exclusivamente, al poder judicial" (Artículo 159, párrafo segundo, reformado).

En materia de legalidad financiera, el nuevo Artículo 138 establece como atribuciones de la Asamblea Nacional la de "Crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar planes de arbitrios municipales" (párrafo 27), así como "Conocer, discutir y aprobar el proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada, periódicamente, de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley" (párrafo 6). Las reformas constitucionales crearon prácticamente todo un nuevo Capítulo III (De las finanzas públicas) en el Título VI (Economía Nacional, Reforma Agraria y Finanzas Públicas), dejando intacto el viejo Artículo 115, por el cual se determina que "Los impuestos deben ser creados por ley que establezca su incidencia, tipo impositivo y las garantías a los contribuyentes. El Estado no obligará a pagar impuestos que previamente no estén establecidos en una ley". Con la formulación de los nuevos Artículos 112, 113 y 114, la permanencia del 115 y la reforma, en el Artículo 150, del antiguo numeral 4, que otorgaba al Presidente de la República la atribución de "dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo", restringiéndola a las materias administrativas, queda claramente definido el principio de legalidad financiera, en su doble aspecto, tributario y presupuestario.

La doble atribución, al ejecutivo y al legislativo, por parte de la Constitución del 87, de potestades en materia tributaria, originó durante la Presidencia de Doña Violeta Barrios de Chamorro, una grave confrontación entre ambos poderes, aferrándose el primero a una interpretación estrictamente positivista y contraria a los principios histórico políticos y jurídicos que, en materia fiscal, se han desarrollado y tienen plena vigencia en los modernos Estados de Derecho. No obstante lo anteriormente afirmado, el Poder Ejecutivo conserva, de acuerdo a las reformas de 1995, importantes facultades relacionadas con ésta y otras materias, como la de dictar

decretos ejecutivos en materia administrativa (párrafo 4); elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto General de la República, presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, sancionarlo y publicarlo una vez aprobado (párrafo 5); reglamentar las leyes que lo requieran, en un plazo no mayor de sesenta días (párrafo 10), potestad que puede incluir la reglamentación de leyes creadoras de impuestos, por delegación expresa de la Asamblea Nacional; y dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico y social (párrafo 13).

Particularmente, nos interesa profundizar en el concepto del principio de legalidad, desde un punto de vista general y, de manera específica, en lo que se refiere a la esfera política-administrativa. Hemos visto cómo la Constitución habla de sujeción de los Poderes del Estado a la Constitución y las leyes. En la actualidad, el principio de legalidad se entiende como subordinación de los actos estatales, no sólo a la Constitución y las leyes emanadas del órgano legislativo (la Asamblea Nacional o Parlamento), sino también el sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad, a las normas generales, universales y abstractas, previamente establecidas, sean o no de origen legislativo, e inclusive procedentes de esa misma autoridad. La Administración tiene un poder reglamentario, por el cual se autolimita, dicta las reglas de su funcionamiento, y esas normas reglamentarias precedentes son de cumplimiento imperativo. El Estado está obligado no sólo a respetar la Constitución y las leyes emanadas del poder legislativo, sino también a respetar sus propias normas. El Poder Ejecutivo puede derogar y reformar los reglamentos dictados por él mismo, pero no infringirlos mientras estén vigentes. Y lo mismo sucede con los Consejos Municipales. A esto se le denomina "autovinculación", es decir, la sujeción de las autoridades a sus propias normas.

El principio de legalidad, por tanto, aplicado a la Administración, impone a las autoridades administrativas la obligación de ceñir todas sus decisiones a lo que se denomina "bloque jurídico", esto es, al conjunto de reglas jurídicas preestablecidas, contenidas en la Constitución, las leyes formalmente aprobadas por la Asamblea Nacional, los decretos-ley y decretos del Presidente, los Tratados, los Reglamentos, las ordenanzas municipales y las demás fuentes no escritas del derecho, incluyendo los principios generales que informan el ordenamiento jurídico.

Es requisito de un Estado de Derecho que el Estado subordine todos sus actos a la Constitución y las leyes y, así mismo, que la Administración se obligue por las normas que ella misma dicta, que sea el primer súbdito de la ley y de sus propias disposiciones. Esto último es necesario, porque de lo contrario estaríamos ante un Estado arbitrario que hoy impone una norma y mañana es el primero en incumplirla, generando con ello injusticia e inseguridad.

### 6.3 Las excepciones al principio de legalidad

Son tres las principales teorías que se han desarrollado para justificar las excepciones al principio de legalidad: la teoría de los poderes discrecionales, la teoría de las circunstancias excepcionales y la teoría de los actos de Gobierno.

La *Teoría de los Poderes Discrecionales* la resume Michoud, cuando dice que "hay poder discrecional siempre que una autoridad actúe libremente, sin que su conducta le sea dictada de antemano por una regla de derecho". Sin embargo, la doctrina insiste en que la discrecionalidad debe venir dada por la Ley. La potestad discrecional no se funda en la ausencia de preceptos jurídicos que limiten la actividad de la administración, sino en la atribución, por la ley, de una libertad de apreciación.

La *Teoría de las Circunstancias Excepcionales* se funda en que el deber primordial de la administración es asegurar el mantenimiento del orden público. Sin embargo, esto debe estar regulado también por la ley. En nuestro caso existe una Ley de Emergencia, de rango constitucional, que dice bajo qué circunstancias y qué tipo de garantías pueden ser suspendidas. El Artículo 185, reformado, de la Constitución Política, dice expresamente que "El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá decretar para la totalidad o parte del territorio nacional y por tiempo determinado y prorrogable, la suspensión de derechos y garantías cuando así lo demande la seguridad de la nación, las condiciones económicas o en caso de catástrofe nacional. La Ley de Emergencia regulará sus modalidades". El Artículo 186, que no fue modificado, por su parte, establece aquellos derechos y garantías individuales, políticos, sociales, de familia y laborales que no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia.

Es digno de observar que la Ley de Emergencia es, en su mayor parte, innecesaria e inoperante; conclusión a que nos lleva un somero examen de ésta. La facultad que otorga al Presidente de la República el Artículo 185 de la Constitución, y que también recoge el Artículo 150, Numeral 9, reformados, debe respetar las siguientes condiciones: primera, debe estar fundada en cualquiera de las causas enumeradas en el Artículo 185 (seguridad de la nación, condiciones económicas o catástrofe); segunda, la establecida en el Artículo 186, que determina los derechos y garantías ciudadanas que no pueden ser suspendidos bajo ninguna condición o circunstancia; tercera, la establecida en el Artículo 185, *ab initio*, en el sentido de que la decisión del Presidente debe darse en Consejo de Ministros; cuarta, la establecida también en el anterior Artículo, en el sentido de que debe ser por tiempo limitado y prorrogable; y, quinta, la establecida en el Artículo 150, Numeral 9, en el sentido de que el Presidente debe enviar el Decreto correspondiente de suspensión de derechos y garantías a la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor de setenta y dos horas (la Constitución de 1987 establecía un plazo no mayor de cuarenta y cinco días, que fue reducido en las reformas de 1995) para su aprobación, modificación o rechazo.

La Ley de Emergencia, con excepción de la causal de guerra, que podría englobarse en la de seguridad nacional, y las obligaciones que impone al Presidente de informar a la Asamblea Nacional sobre las providencias tomadas durante el Estado de Emergencia, una vez cesado éste, a los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, que también se derivan de los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Nicaragua, muy poco añade a lo ya dispuesto en la misma Constitución. Y afirmo esto porque las facultades reguladas en cada modalidad de Estado de Emergencia vienen determinadas por un "podrá ejercer", es decir, son en el fondo posibilidades que, en ningún momento, representan un *númerus clausus*, sino una enumeración abierta y a manera de ejemplos. En ningún momento se puede interpretar que las medidas descritas en los Artículos 10, 11 y 12 de la Ley, son las únicas que puede tomar el Presidente en cada una de las modalidades del Estado de Emergencia, pues la facultad que le otorga el Artículo 185 de la Constitución es amplia y está limitada, únicamente, por las condiciones descritas con anterioridad.

La *Teoría de los Actos de Gobierno* ha pasado por diversas etapas evolutivas en Francia: el período del móvil político, el período del objeto o naturaleza del acto (actos de función gubernamental y de función administrativa) y el período de la lista jurisprudencial (aquellos que el Consejo de Estado y el Tribunal de los Conflictos consideran que deben estar, por razones de conveniencia, substraídos a todo debate ante los Tribunales). En España, por ejemplo, la Ley Contencioso-Administrativa excluye las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como los que afecten a la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, seguridad del interior del Estado y mando y organización militar. Pero, se trata de materias expresamente definidas y excluidas, también, por la ley.

#### 6. 4 El principio de jerarquía normativa

El otro gran principio del Estado de Derecho es el de la jerarquía normativa. "El orden jurídico, especialmente, aquel cuya personificación constituye el Estado - afirma el jurista vienés Hans Kelsen en su obra "Teoría General del Derecho y del Estado"- no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se encuentran una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles. La unidad de esas normas está constituida por el hecho de que la creación de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es, precisamente, la circunstancia de que tal *regressus* termina en la norma de grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico"<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Kelsen, Hans; "Teoría General del Derecho y del Estado". Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988.

En esta larga cita de Kelsen se recoge uno de los principios generales fundamentales de todo ordenamiento jurídico y de todo Estado de Derecho: el principio de la jerarquía normativa y de la supremacía de la Constitución como norma fundamental. Este principio es estudiado en los cursos de Introducción al Estudio del Derecho y es conocido como "pirámide de Kelsen".

La Constitución de 1987 no decía cuál era la jerarquía normativa. ¿Qué prevalecía, la ley formalmente aprobada por la Asamblea Nacional o el Decreto con fuerza de ley del Ejecutivo? Había un vacío constitucional que se proyectó en problemas reales. Por ejemplo, ya hicimos referencia al debate que se originó entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en torno a la potestad de crear impuestos. El Artículo 115 de la Constitución dispone que "los impuestos deben ser creados por ley que establezca su incidencia, tipo impositivo y las garantías a los contribuyentes. El Estado no obligará a pagar impuestos que previamente no estén establecidos en una ley". Por otro lado, el Artículo 150, Numeral 4, de la Constitución del 87, establecía que "Son atribuciones del Presidente de la República las siguientes: ... 4. Dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo". Es evidente que no se podía interpretar esta facultad del Ejecutivo más que como una facultad reglamentaria, subordinada en todo caso a las leyes de la Asamblea. La discusión fue zanjada con las reformas de 1995, al establecer claramente el nuevo Artículo 114, que "Corresponde exclusivamente y de forma indelegable a la Asamblea Nacional la potestad de crear, aprobar, modificar o suprimir tributos. El sistema tributario debe tomar en consideración la distribución de la riqueza y de las rentas". Esto no implica, como ya hemos expresado en otro lugar, que la Asamblea no pueda delegar en el Poder Ejecutivo la reglamentación de un impuesto, siempre y cuando los elementos fundamentales que lo componen hayan sido regulados por ley.

Las reformas constitucionales de 1995 no solamente conservaron el viejo artículo 182 que establece el principio de supremacía de la Constitución sobre las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones, sino que, además, plasmaron en el nuevo Artículo 141, párrafo 10, el principio de que "Las leyes sólo se derogan o se reforman por otras leyes", principio ya recogido en nuestro viejo Código Civil.

La teoría general del Derecho es clara, en cuanto el orden jerárquico es Constitución, Leyes y Decretos formalmente aprobados por el Legislativo, Decretos Leyes y Decretos del Ejecutivo, reglamentos y ordenanzas municipales. La Ley de Amparo, en su Artículo 2, dice que "El Recurso por Inconstitucionalidad procede contra toda Ley, Decreto Ley, Decreto o Reglamento que se oponga a la Constitución Política". Debemos entender que éste es un orden jerárquico, recogido en la Constitución misma, en su Artículo 187, por el que crea el Recurso por Inconstitucionalidad.

El Artículo 194 del Código de Procedimiento Civil dice que "Los Tribunales y jueces aplicarán de preferencia: primero, La Constitución; segundo, Las leyes y decretos legislativos; y tercero, Los acuerdos y decretos ejecutivos". Por otra parte, como ya hemos expresado, el Artículo XXXIV del Título Preliminar del Código Civil establece que "La Ley puede ser derogada total o parcialmente por otra ley", principio recogido de manera más enfática en el nuevo Artículo 141 de la Constitución. Es una lástima que las reformas constitucionales de 1995 no hayan establecido con toda claridad la jerarquía normativa que, por ejemplo, recoge nuestro viejo Código de Procedimiento Civil.

## 6.5 El principio de Supremacía de la Constitución

Desde un punto de vista jurídico, constitución es la "*norma normarum*", la norma fundamental, de la que deriva todo el ordenamiento jurídico de un país. Es la "*Gründnorm*" del punto de vista kelseniano: norma cuya validez no puede derivar de otra superior y que representa la fuente común, el vínculo entre todas las diversas normas que integran un determinado orden jurídico.

Es importante hacer referencia a los dos sentidos que la palabra Constitución tiene desde el punto de vista jurídico. En sentido formal, Constitución se refiere a un documento solemne, normalmente escrito, que solamente puede ser modificado mediante la observancia de procedimientos especiales, cuyo fin último es dificultar dicha modificación, procurando la estabilidad y permanencia en el tiempo de dichas normas. En sentido material, Constitución se refiere al conjunto de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, es decir, de las leyes ordinarias.

El Artículo VI, cláusula Segunda, de la Constitución Federal de los EE. UU. de 1787 dice: "*This Constitution...shall be the supreme Law of the Land; and the judges in every State shall be bound thereby...*". Este principio fue consagrado por primera vez por el juez John Marshall, en el famoso caso *Marbury versus Madison*, en 1803, como el principio de supremacía de la Constitución. Por él, también los jueces pueden y deben no aplicar las leyes contrarias a la Constitución.

El principio de superioridad de la norma fundamental o Constitución está claramente expresado en la Constitución misma, en su Artículo 182, que dice: "La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones". El principio está claramente reconocido y existe un sistema de control constitucional, conformado por los Recursos de Inconstitucionalidad y el Recurso de Amparo.

El principio de supremacía de la Constitución abarca, en nuestro sistema, las llamadas Leyes Constitucionales que, de acuerdo con el Artículo 184 de la Constitución, son tres: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo. Estas leyes siguen estando subordinadas a la Constitución Política, pero están por encima de las leyes ordinarias y el resto del ordenamiento jurídico.

También están por encima de las leyes ordinarias, pero subordinadas a la Constitución y las Leyes Constitucionales, la Ley de Municipios y la Ley de Autonomía de las Regiones del Atlántico de Nicaragua, las cuales requieren de una mayoría cualificada para su reforma.

Es importante resaltar, sin embargo, que el principio de jerarquía normativa no sólo se refiere a la supremacía de la Constitución sobre todo el resto de normas, sino que, y vuelvo a citar las palabras de Kelsen, "no puede haber ninguna contradicción entre dos normas que pertenecen a diferentes niveles del ordenamiento legal. La unidad de éste no puede nunca ser puesta en peligro por una contradicción entre un precepto superior y otro inferior en la jerarquía del derecho". El principio de supremacía de la Constitución es sólo parte de un principio más general, el de que ninguna norma de rango inferior puede contradecir a una de rango superior.

## 6. 6 El control constitucional

Particular importancia reviste en un Estado de Derecho el control judicial de la constitucionalidad de las leyes o la "judicial review of the constitutionality of legislation" como se llama esta importantísima institución nacida con la Constitución de Filadelfia. El principio de supremacía de la Constitución sobre las demás leyes es proclamado, por primera vez, por el Juez John Marshall, en el caso *Marbury versus Madison*, ya citado, de la siguientes manera: *"el sagrado principio que se sostiene que es esencial a todas las constituciones escritas, de que una ley repugnante a la Constitución es nula, y de que los órganos judiciales, como también los otros órganos, están vinculados por el texto constitucional"*.

De los EE.UU. pasa este principio a México, Suiza, Noruega y Dinamarca, siendo hoy reconocido universalmente por las naciones. Ya hicimos referencia al Artículo VI, cláusula Segunda, de la Constitución Federal norteamericana de 1787, que establece que la Constitución será la suprema ley del país y los jueces en cada Estado estarán obligados a obedecerla. Este principio de supremacía de la Constitución está claramente recogido en el Artículo 182 de nuestra Constitución Política, que establece: *"La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones"*.

La nulidad de las leyes, tratados, órdenes o disposiciones que se opongan a la Constitución no es automática. Se requiere de un sistema o procedimiento para hacer efectiva esa nulidad. El principio general de supremacía de la Constitución ha sido universalmente aceptado en las Constituciones europeas y latinoamericanas. No ha sucedido lo mismo con la forma de ejercer el control de este principio.

En general, los sistemas de control constitucional pueden reducirse a dos: el sistema difuso o "*americano*" y el sistema concentrado o "*austríaco*". En el *sistema difuso*, el poder de control corresponde a todos los órganos judiciales, que lo ejercitan de manera incidental, cuando deben tomar una decisión en relación a los asuntos que son llevados a su jurisdicción. Este sistema, aplicado a un régimen de derecho escrito, presenta el riesgo de producir sentencias contradictorias en relación a una misma norma de rango inferior a la Constitución, la cual puede ser anulada por un Tribunal y aplicada por otro. En el *sistema concentrado*, el poder de control se encuentra radicado en un sólo órgano, que puede ser el máximo tribunal, o uno especial. Este sistema deriva de la Constitución austríaca de 1920, elaborada sobre la base de un proyecto preparado por el ilustre jurista vienés Hans Kelsen.

Al sistema difuso parece responder el Artículo 194 del Código de Procedimiento Civil, que obliga a los jueces aplicar, prioritariamente, las normas de la Constitución. El Artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por otra parte, habla del "Control Constitucional en caso concreto". Se trata del control ejercido por la Autoridad Judicial, a través de la declaración de inaplicabilidad de un precepto contrario a la Constitución y de cuya validez depende el fallo. Cuando una de las partes alega inconstitucionalidad de un precepto, en el marco de un juicio, el Juez debe pronunciarse necesariamente. Declarada la inaplicabilidad, el Juez debe remitir el asunto a la Corte Suprema de Justicia, la cual puede ratificar la resolución y, en cuyo caso, la norma es inaplicable en todos los casos similares, es decir, adquiere efectos *erga omnes*. Si a estas disposiciones añadimos el recurso por inconstitucionalidad, regulado en la Ley de Amparo, el que es resuelto por la Corte Suprema de Justicia en pleno, concluimos que el sistema nicaragüense de control constitucional es de naturaleza mixta, es decir, contiene elementos del sistema difuso y elementos del sistema concentrado.

La Ley de Amparo regula tres tipos de recursos: el recurso por inconstitucionalidad, el recurso de amparo y el recurso de exhibición personal o de *habeas corpus*. El Capítulo II del Título X de la Constitución Política está dedicado al "Control Constitucional" y también se refiere a estos tres recursos.

Dice el Artículo 1 de la Ley de Amparo que su fin es "mantener y restablecer la supremacía de la Constitución Política". No estamos hablando del principio de legalidad, sino de una parte de éste, aquella que determina la supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico.

El Recurso por Inconstitucionalidad procede, según el Artículo 2 de la Ley de Amparo, "contra toda Ley, Decreto Ley, Decreto o Reglamento que se oponga a la Constitución Política". La contradicción debe ser directa, de la norma inferior respecto a la Constitución. No se habla, sin embargo, de la contradicción entre un reglamento, por ejemplo, y una Ley. Debemos acudir a la Constitución misma para resolver este problema, al Artículo 183 que somete a todos los Poderes del Estado a la Constitución y las Leyes. En teoría, sin embargo, es posible la contradicción entre un reglamento ministerial y un Decreto Ejecutivo con fuerza de Ley, por lo que el Recurso de Amparo no basta para garantizar, debidamente, el principio de jerarquía normativa.

El Recurso de Amparo procede, según el Artículo 3 de la misma Ley, "en contra de toda disposición, acto o resolución y en general, contra toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución". En el recurso por Inconstitucionalidad lo que se protege es el principio abstracto de supremacía de la Constitución. En el Amparo se protege este mismo principio, pero de manera concreta, ligado a los derechos y garantías individuales consagrados en la Constitución. Por eso, el Recurso por Inconstitucionalidad puede ser interpuesto por cualquier ciudadano, en vista de que existe un interés público en mantener y garantizar el principio de supremacía constitucional. En cambio, el Recurso de Amparo sólo puede interponerlo la persona agraviada. Debe existir un agravio o el riesgo de un agravio, por acción u omisión. Por ello, los efectos de la sentencia son distintos. En el primer recurso, la inaplicabilidad de la Ley, Decreto Ley, Decreto o reglamento o la disposición o disposiciones impugnadas, es decir, la anulación (efectos *erga omnes*). En el segundo recurso, la sentencia únicamente ampara al agraviado, le restituye el pleno goce de los derechos transgredidos (amparo frente a actos positivos) u obliga a las autoridades o funcionarios a que actúen en el sentido de respetar la ley o garantía de que se trate (amparo frente a omisiones). Por último, el recurso por inconstitucionalidad se interpone contra actos generales de carácter normativo (leyes, decretos leyes, decretos o reglamentos), mientras que el Recurso de Amparo cabe contra toda disposición general de carácter normativo o simples actos o disposiciones individuales.

En el Recurso de Amparo existe el mismo problema que en el Recurso por Inconstitucionalidad: tenemos que acudir a la Constitución para garantizar el principio de legalidad aplicado a las leyes.

Esta falla ha sido corregida, parcialmente, por las reformas constitucionales de 1995. En efecto, el nuevo Artículo 163 establece, en su párrafo segundo, que "La Corte Suprema de Justicia se integrará en Salas, que estarán conformadas con un número no menor de tres magistrados cada una: Civil, Penal, de lo Constitucional y de lo Contencioso-Administrativo, cuya organización e integración se acordará entre los mismos magistrados. La Corte Plena conocerá y resolverá los recursos por

inconstitucionalidad de la ley y los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado". El Artículo 164, Numeral 10, reformado, por su parte define como una de las funciones de la Corte Suprema de Justicia, la de "conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública y entre particulares". Se crea la Sala de lo Contencioso-Administrativo, pero no ha sido promulgada, todavía, una ley de lo Contencioso-Administrativo que regule el ejercicio de esta jurisdicción y del correspondiente recurso.

La explicación de esta falla es de naturaleza histórico-política. La Constitución aprobada el 9 de enero de 1987 fue diseñada para hacer posible un tipo de relación entre los Ministros -muchos de los cuales eran comandantes o miembros de la Dirección Nacional del Frente Sandinista- y el Presidente *inter pares*, más horizontal y de coordinación, que vertical o jerárquica. Las tendencias feudales en la Administración Pública de los Estados hispanoamericanos constituyen la regla general. Las raíces de este estilo particular de gobernar están alimentadas por el caudillismo y sus causas se remontan a las estructuras de Gobierno vigentes en la colonia, donde Virreyes, Oidores, Gobernadores, Capitanes Generales y Alcaldes Mayores cumplían todo tipo de funciones y estaban organizados en una forma jerárquica cuyo fin no era el control mutuo con la finalidad de morigerar el ejercicio del poder, sino la afirmación de los poderes del Rey como árbitro absoluto, encargado de dirimir, en última instancia, todo tipo de discordias.

Por otra parte, las pugnas por parcelas de poder a lo interno de las burocracias, los celos interagenciales, son una característica de las democracias modernas y un mal que pareciera inevitable.

El Recurso de Amparo, según el Artículo 51, Numeral 2 de la Ley de Amparo, anterior a las reformas de la Ley 205 de 1995, era improcedente "cuando la infracción producida por el acto reclamado sea irreparable, material o jurídicamente". Esta disposición, de mucha gravedad, introducía una norma en blanco, por la cual podían tener lugar todo tipo de arbitrariedades. Era, por otra parte, reflejo de una enorme falla de nuestro sistema legal: la ausencia de un sistema de responsabilidad del Estado. La Constitución de 1987 era reflejo de un Estado irresponsable, que respondía a un concepto absoluto y drástico de la soberanía, a una concepción absolutista del Estado.

La Ley Número 205 del 6 de septiembre de 1995 pretende corregir, parcialmente, esta grave situación, al establecer en el nuevo numeral 3 del Artículo 51 reformado de la Ley de Amparo, que no procede dicho recurso "Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o éste se haya consumado de modo irreparable". El concepto de "consumación irreparable" del acto administrativo continúa siendo vago e indeterminado; responde a un sistema que ignora la existencia de un régimen de responsabilidad del Estado y que adolece de la falta de una jurisdicción contencioso

administrativa, en contradicción con las reformas constitucionales introducidas por la Ley 192 de julio de 1995, a las que nos referiremos más adelante, cuando hablemos de la responsabilidad del Estado.

## 6.7 El principio de Responsabilidad del Estado

Dice Legaz y Lecambra que "un sistema de responsabilidad de la Administración es esencial a la existencia de un Estado de Derecho".

La responsabilidad del Estado ha sufrido, como el mismo Estado de Derecho, una evolución histórica. Primero predominó la idea de irresponsabilidad de la potencia pública: el Estado sólo era responsable cuando actuaba como persona privada. Dice el profesor Armando Rizo Oyanguren: "En todos los Estados modernos han sido repudiados los principios sobre los que tradicionalmente se fundaba la irresponsabilidad del Estado". Y agrega: "La responsabilidad del Estado no puede ser regida por los principios tradicionales del Derecho Civil. Por ello, el Derecho Público ha tratado de construir una teoría que preste fundamento a la obligación del Estado de resarcir o indemnizar a los particulares por los daños que pueden sufrir en su patrimonio con motivo de la actuación del poder público"<sup>23</sup>.

La irresponsabilidad del Estado prevalece en Francia a mediados del Siglo XIX. Para LaFerrière, "lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación". La responsabilidad tenía lugar sólo cuando el Estado actuaba como persona privada. Hoy, en Francia, la responsabilidad es la norma general, y la irresponsabilidad la excepción.

Lo mismo sucedía en Italia, cuya doctrina distingue en la actuación del Estado los actos de gestión y los actos de imperio, los primeros sujetos al Derecho privado y los últimos al Derecho Público. La Constitución italiana de 1947 declara que los funcionarios públicos son directamente responsables de los actos realizados en violación al derecho y agrega que, en tales casos, "la responsabilidad civil se extiende al Estado y los entes públicos". La responsabilidad es del Estado para evitar que en ningún caso, por falta de patrimonio del funcionario, quede sin reparar el agravio.

En Inglaterra prevalecía el principio "*the King can do no wrong*", hasta que una ley de 1947 consagró la responsabilidad de la Corona. Esta tradición inglesa prevalecía en los Estados Unidos de América. En este país prevalecía el principio de responsabilidad del funcionario público y no de la administración. Sin embargo, la

---

<sup>23</sup> Rizo Oyanguren, Armando; "*Manual Elemental de Derecho Administrativo*". Editorial Universitaria. León, 1992.

"*Federal Court Claims Act*", promulgada en 1946, estableció la posibilidad de demandar ante los tribunales a la administración federal por hechos ilícitos.

El fundamento doctrinario de la responsabilidad del Estado se encuentra en el principio de igualdad ante las cargas públicas, principio derivado del de igualdad ante la ley.

Citando al Profesor Eloy Lares Martínez <sup>24</sup>, habría que distinguir entre la responsabilidad del Estado por faltas y la responsabilidad por riesgos. La primera, es comúnmente aceptada y se produce tras la comprobación de que el acto administrativo ha sido ilegal, procediéndose a su anulación y a la reparación. La segunda, resulta de una simple relación de causalidad entre el daño y el acto administrativo. El perjuicio debe ser considerado como una "sobrecarga" para el agraviado, en relación a la generalidad de los administrados y, además, debe ser permanente y no accidental. Este último tipo de responsabilidad no es, generalmente, aceptada, por temor de afectar excesivamente el patrimonio fiscal.

Por último, habrá que distinguir también entre responsabilidad del Estado derivada de la función administrativa, responsabilidad del Estado derivada de la función legislativa y responsabilidad del Estado derivada de la función judicial. La primera ha sido aceptada por todos los modernos Estados de Derecho. No así las dos últimas.

En nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad del Estado existe en el ámbito civil, cuando éste actúa como una persona privada, en pie de igualdad frente a los particulares. En el ámbito del Derecho Público, el Artículo 153 de la Constitución Política establece que "Los Ministros, Viceministros, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales son responsables de sus actos, de conformidad con la Constitución y las leyes". El Artículo 131, reformado en 1995, establece en su párrafo segundo el principio de responsabilidad del Estado, que estaba ausente en la Constitución de 1987, al expresar que, y cito, "El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión".

Por lo general, las Constituciones asignan una responsabilidad principal al funcionario, mientras que el Estado tiene solamente una responsabilidad subsidiaria o solidaria.

En el párrafo tercero, del mismo Artículo, se establece, y cito, que "Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la

---

<sup>24</sup> Lares Martínez, Eloy; "*Manual de Derecho Administrativo*". Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1986.

violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo. Las funciones civiles no podrán ser militarizadas. El servicio civil y la carrera administrativa serán reguladas por la ley".

Tras las reformas de 1995, se adscribe nuestro sistema jurídico a la tesis de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios. Es más, la del Estado no es una responsabilidad subsidiaria, respecto a la del funcionario, sino directa y principal. Es discutible si la fórmula adoptada en las reformas constituye un avance. El principio generalmente aceptado es el de la responsabilidad subsidiaria o solidaria, por cuanto lo contrario puede significar, en la práctica, una puerta abierta o invitación al funcionario para la comisión de faltas; por otro lado, se deja abierta, también, la utilización de criterios y consideraciones políticas a la hora de decidir si el Estado repite o no contra el funcionario o empleado público. Por otra parte, excepción hecha de los casos de fuerza mayor, el sistema establecido en las reformas de 1995 pareciera ser el de la llamada responsabilidad por riesgos, originada en una simple relación de causa efecto entre el acto administrativo y el daño o perjuicio, sin que el acto deba constituir una falta para producirla. Quedan, por último, excluidas la responsabilidad derivada de actos judiciales y la responsabilidad de actos legislativos, las cuales han venido abriéndose paso en las legislaciones de los países más avanzados.

Esta importantísima reforma constitucional, a la que sin duda califico como de las más relevantes y trascendentales, sólo puede hacerse efectiva a través de la promulgación de una Ley de lo Contencioso Administrativo, que regule el régimen de responsabilidad del Estado diseñado en las reformas y el ejercicio del recurso correspondiente.

La Ley de Amparo, reformada por la Ley Número 205, establece en su Artículo 51 que no procede el Recurso de Amparo, entre otros casos, "cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado o éste se haya consumado de modo irreparable". El viejo Artículo 51 establecía la improcedencia del Recurso de Amparo cuando la infracción producida por el acto reclamado fuese "irreparable, material o jurídicamente". Esta disposición era un completo contrasentido y no hacía más que consagrar el principio de irresponsabilidad del Estado, prevaleciente en la Constitución de 1987. Permítasenos insistir en que toda infracción es reparable, siempre y cuando el daño producido sea cuantificable en dinero. Peor era el supuesto de una infracción irreparable jurídicamente: el derecho se tiene, o no se tiene, y si se tiene debe prevalecer, respetándose y haciéndose efectivo. La reforma de esta disposición introducida por la Ley Número 205, como ya hemos expresado, mantiene el concepto de "consumación irreparable del acto", inadmisibles en un régimen jurídico que ha aceptado la responsabilidad del Estado y, a través de la creación de la Sala de

lo Contencioso-Administrativo en la Corte Suprema de Justicia y la obligación de la administración de justicia de garantizar el principio de legalidad, la jurisdicción contencioso administrativa.

Escritas estas líneas, el proyecto de Ley sobre la materia, preparado por la Corte Suprema de Justicia y que durmió en los banquillos de los legisladores durante varios años, finalmente, fue aprobado por la Asamblea Nacional. Con la entrada en vigencia de la Ley Número 350, “Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo”, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Números 140 y 141, del 25 y 26 de julio de 2000, respectivamente, se corona el Estado de Derecho en Nicaragua.

El análisis pormenorizado de la Ley Número 350 exigiría extendernos más allá de los límites acordados para el presente trabajo. Cabe destacar, sin embargo, que la citada Ley reitera y desarrolla el régimen de responsabilidad introducido por las reformas de 1995 en nuestra Constitución Política. Así, el Artículo 14 de la Ley configura un ámbito de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo bastante amplio, incluyendo los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones, situaciones y simples vías de hecho de la Administración pública. Este mismo Artículo añade que “El examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales de la Administración Pública comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico y de los principios generales del derecho, incluso la falta de competencia, el quebrantamiento de las formalidades esenciales y la desviación de poder”, con lo que se cubre con suficiente amplitud el principio de legalidad aplicado a la Administración. Es notable, también, la superación de la tradición positivista, al incluir los principios generales del Derecho como parte del bloque jurídico a que debe estar sujeto el Estado. La responsabilidad por riesgos es consagrada en el Artículo 15, Numeral 2, que extiende la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo a “las cuestiones que se suscitaren sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de la Administración Pública por los daños y lesiones que sufrieren los particulares en sus bienes, derechos e intereses, como consecuencia de las actuaciones, omisiones o vías de hecho de sus funcionarios y empleados, sin importar cuál sea la naturaleza de la actividad o tipo de relación de que se deriven”.

La vigencia de la Ley Número 350, por último, será diez meses después de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial, y será aplicable únicamente a las actuaciones, resoluciones, vías de hecho u omisiones de la Administración Pública posteriores a su entrada en vigencia (Artículo 138).

## 6.8 La institución del Ombudsman

Esta exposición sobre el Estado de Derecho quedaría incompleta de no hacer, al menos, una breve referencia a la institución del *Ombudsman*, cuyo origen se remonta

a la Suecia del Siglo XVI y que, en la actualidad, representa en los sistemas jurídicos latinos, uno de los mecanismos más eficaces de protección a los derechos individuales frente al Estado.

Es conocida la histórica situación de indefensión en que ha vivido el ciudadano en nuestros países, frente al poder casi omnímodo del Estado. Ejemplos de la actualidad sobran: impuestos por doquier; tasas por el cobro de servicios cada vez más ineficientes, como la basura, la luz eléctrica, el aeropuerto, y los teléfonos. Hemos hablado de la necesidad de organizar la jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que implica, a su vez, organizar un régimen de responsabilidad del Estado. Pero, el acceso a los Tribunales siempre representa elevados costos económicos, pago de abogados y gestores, obtención de certificados, papeleos, etc. Por lo general, los recursos contencioso-administrativos tienen un mínimo de cuantía, inaccesible para la mayoría de los ciudadanos de este país y, por otro lado, son demasiado complicados para un campesino o un trabajador de la ciudad, quienes fácilmente sentirán frustrada su fe en la justicia ante la complejidad de los mecanismos burocráticos. Se necesitan formas más accesibles y ágiles para atender las constantes violaciones a los derechos humanos que se producen como consecuencia de la masificación, el agigantamiento del Estado y el irrespeto de los políticos.

El *Ombudsman* centraba su actividad en la fiscalización de la administración pública, a fin de mantener informado al rey sobre la marcha de la justicia que se impartía en su nombre.

El Profesor Donald Rowat nos ofrece una definición excelente del Ombudsman o Defensor del Pueblo: "es un funcionario independiente del Poder Legislativo, por lo general establecido en la Constitución con el objeto de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas, que se ocupa de recibir quejas específicas del público contra las injusticias y errores cometidos por la administración; con poder para investigar, criticar, hacer recomendaciones sin efectos obligatorios, rendir informes, dando a la publicidad las acciones administrativas"<sup>25</sup>.

La palabra "*Ombudsman*" significa "Comisionado del Parlamento", "representante" o "protector". El "*Justitie Ombudsman*" se caracteriza por su relación cercana al "Riksdag" o Parlamento, quien lo nombra. No obstante la obligación de informe anual al Parlamento, el Ombudsman es independiente; el Parlamento sólo puede darle directivas de carácter general y no instrucciones específicas. Al comienzo se trataba de un órgano unipersonal. En 1967 se creó una institución colegiada de tres Ombudsman y en 1976 se establecieron cuatro.

El procedimiento se caracteriza por la ausencia total de formalismos, siendo suficiente la dirección, el nombre y la firma del denunciante. Se garantiza la confidencialidad de la información para evitar represalias. El *Ombudsman*, a

---

<sup>25</sup> Rowat, Donald C.; "*El Ombudsman, el Defensor del Ciudadano*". México, 1973.

discreción, juzgará si acepta o no la queja. En caso de aceptarla ejerce su potestad investigadora con amplitud. Las autoridades y funcionarios deben dar la información y asistencia que el *Ombudsman* les solicite, pudiendo éste imponer sanciones de hasta 1000 coronas en apoyo de sus peticiones, de explicaciones o de información. No cabe oponer a esta facultad la excepción del secreto administrativo u oficial; solamente cabe la excepción de seguridad nacional.

El fallo del *Ombudsman* puede consistir en desestimar la queja o darle la razón al ciudadano. En este último caso puede haber una simple amonestación al funcionario o puede llevarlo a los Tribunales. En la práctica, prevalecen las amonestaciones y recomendaciones, para que los funcionarios anulen las decisiones ilegales o corrijan los procedimientos. Este tipo de recomendaciones no son imperativas, pero son acatadas en la mayoría de los casos. El *Ombudsman* tiene un status similar al de un Magistrado de la Corte Suprema.

En Suecia existe otro tipo de *Ombudsman* que no es nombrado por el Parlamento, pero que desempeña labores similares a las descritas en campos específicos. Existe, por ejemplo, el *Ombudsman* de los Consumidores, el *Ombudsman* de la Libertad Económica, el *Ombudsman* de la Prensa y el *Ombudsman* para la igualdad de Sexo.

En América Latina la institución del *Ombudsman* está teniendo una aceptación creciente. Ejemplos de *Ombudsman* son: la Contraloría General Comunal creada por el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires el 17 de octubre de 1985; el Defensor del Habitante, que vino a sustituir a la Procuraduría de los Derechos Humanos en Costa Rica; el Procurador de los Derechos Humanos establecido en el Artículo 274 de la Constitución guatemalteca del 31 de mayo de 1985. En México, el primer caso se dio el 29 de mayo de 1985, con la creación del *Ombudsman* Universitario o Defensor de los Derechos Universitarios, por parte del Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México. A partir de allí, se ha establecido en diferentes Estados y esferas locales.

Las Reformas Constitucionales introducidas por la Ley 192 del 4 de julio de 1995, significaron un avance importante al crear la institución del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, a través del numeral 30 del nuevo Artículo 138. Lamentablemente, las reformas no definen las funciones de esta importante institución, expresando simplemente que "la ley regulará su funcionamiento". Esta es una falla grave, puesto que las funciones del Procurador debieron quedar establecidas constitucionalmente, a fin de no quedar sujetas a cambios legales que puedan responder a determinadas coyunturas e intereses político-partidarios y garantice, así, su total independencia de los poderes del Estado. No se trata de exigir al ciudadano que sea electo por la Asamblea para este alto cargo, una apoliticidad absoluta; se trata de, más bien, exigir y garantizar una absoluta independencia en el ejercicio de sus facultades, las cuales deben estar, exclusivamente, al servicio de la defensa de los derechos de la persona.

Las atribuciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos fueron definidas con posterioridad a través de la Ley Número 212, del 13 de diciembre de 1995, las cuales pueden ser reformadas por otra ley ordinaria.

Las atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos vienen determinadas en el Capítulo V de la citada Ley, con un carácter amplio. Entre ellas destacan la de orientar e instruir a las personas sobre el ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, libertades y garantías ante los agentes de la administración pública; la de investigar actuaciones de la administración pública de oficio o por denuncia para esclarecer los actos u omisiones que vulneren los derechos humanos, y la de solicitar la suspensión y la destitución de autoridades y funcionarios (Artículo 18, numerales 2, 5 y 6). El Artículo 20 establece que “las atribuciones se extienden a los actos y resoluciones de cualquier funcionario o persona que preste servicios en la administración pública, sin excepciones de ninguna naturaleza”.

## 7. Estado de Derecho, Gobernabilidad y Nuevo Orden Mundial

Debemos advertir, por último, que en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado, la gobernabilidad de los Estados se ve seriamente amenazada por factores de carácter internacional, como el crimen organizado, la especulación financiera desenfrenada y los flujos migratorios provocados por el hambre y la guerra. En esta era de la globalización, los Estados nacionales se ven cada día más forzados a la cooperación transnacional para poder aplicar el derecho nacional. No estamos propugnando un Estado supranacional, sino subrayando la necesidad de un nuevo orden internacional, de un nuevo pacto social universal que haga equitativos los flujos económicos, que ponga límites a la especulación financiera y democratice el avance tecnológico y las comunicaciones, que haga frente de manera efectiva al crimen internacional, que libere a la humanidad de la pobreza y la desigualdad, sobre la base de un derecho internacional fortalecido. La aldea global en que se ha convertido el mundo, requiere cada vez más de un ordenamiento jurídico internacional y de organizaciones que garanticen la gobernabilidad global y la gobernabilidad nacional.

**Democracia y Género**  
Algunas consideraciones en la Nicaragua de finales del siglo XX  
*Aura Violeta Aldana Saraccini*

Presentación

*“Ninguna travesía se dará sin cambios en la  
vida cotidiana. Son compromisos  
permanentes, alianzas de mujer a mujer,  
mujer a hombre, hombre a hombre”.*  
Lucía Pedrosa de Pádua <sup>1</sup>.

¡El género y la democracia! Un par de categorías filosófico-sociológicas que nomina a dos elementos distintos cuya contrariedad está en su complementariedad. Dos preocupaciones reales de este final de siglo y de milenio, que enlazadas e interdependientes son de carácter universal. Pues, para decirlo con franqueza, hoy por hoy, no se encuentra aún alguna parcela del orbe cuya convivencia humana se dé sobre la base de una gobernabilidad que garantice la total democracia y la absoluta igualdad entre hombres y mujeres. Utopía a la que jamás se debe renunciar, para no claudicar en la búsqueda del bien común y el desarrollo sostenible. Y, con cuyo abandono se corre el riesgo de caer en la ruta fácil de la pasividad y la inercia, inevitable despeñadero hacia el pesimismo; estado de ánimo reñido con la concepción del ser humano que es y debe permanecer real, sujeto moral de transformación y cambio.

Desde el contexto más particular de lo nacional, es éste también un problema muy propio de Nicaragua; a la que, sin haber superado la modernidad, le tocó enfrentar una “posmodernidad” muy *sui generis*, en cuyo devenir se constata día a día la creciente desintegración de valores, tradiciones, vínculos y raíces. Esta patria inmersa en un ambiente de profundo desencanto y desesperanza, en donde es cierto que no deja de cundir en muchos corazones “... *la desilusión con el pasado, el hastío del presente y el temor al futuro*” <sup>2</sup>. Pero, en donde también este proceso de fragmentación social invita a profesionales comprometidos a aceptar el reto de producir, desde la academia, las reflexiones que permitan el encuentro de la esperanza.

De ahí que este breve ensayo se sume a la variedad de enfoques que sobre la democracia, desde su especialidad, han realizado otros compañeros intelectuales del grupo de investigadores del CIELAC, con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert. Todos los trabajos constituyen un recorrido por los campos de la

---

<sup>1</sup> Pedrosa de Pádua, Lucía (1999): “*La Mujer Latinoamericana en Éxodo*”. En: *LATINOAMERICANA '99*, p. 78.

<sup>2</sup> Gandarias, Jon y Vásquez, Lucía (1996), p. 1.

filosofía, la economía, la educación, el derecho, las organizaciones políticas y sociales y las definiciones y desafíos de la misma democracia, para lograr un enfoque holístico de esta forma de gobierno tan necesitada de que en Nicaragua se le conozca renovada, para ganar prestigio y credibilidad entre los diversos sectores del pueblo. No podía faltar en el intento, entonces, su vinculación con el género. Substantial elemento sin el cual la democracia nicaragüense seguirá adoleciendo de falta de equidad. Porque, de ser así, continuará conceptuándose y procediendo no sólo a través de procesos formales impuestos desde el exterior y los poderes políticos vigentes hasta ahora, sino desde prejuicios culturales cuya imposición tradicional limita el real ejercicio democrático.

## 1. A manera de preámbulo

### 1.1 Ubicación del tema

Todo tema de estudio, para no diseminar su esencia y concreción, debe ser invariablemente ubicado dentro de una contextualización espacial y temporal. En el caso del presente, especialmente, esto es insoslayable; por cuanto se estila decir en la interpretación de la historia de Nicaragua, que la vida democrática del país se inició precisamente al nacer 1990 y finalizar el período revolucionario<sup>3</sup>. Tierno es aún, entonces, el intento de construir la democracia nicaragüense. Según opinión generalizada de los especialistas y estudiosos de estos tiempos, que se ha dado en ubicar como “la postmodernidad”, es a partir de las elecciones de 1990 que se marca la década que lleva el país de vivir democráticamente. Espacio alcanzado, según otros, gracias al derrocamiento de la dictadura en 1979 y la instauración del Gobierno Revolucionario, que si bien fue en sí la representatividad de un centralismo partidario, también propició la implementación de nuevas formas de participación social, creando las condiciones, para que en el año 1990, las elecciones se realizaran nítidamente democráticas. Pero no es este específico análisis el que interesa exponer acá. Si se hace mención de sus contradicciones, es con finalidades de ubicación del espacio temporal del tema.

Por lo tanto, como finales del siglo XX se ubica acá al momento histórico espacial compuesto por el último decenio del año recién fenecido y los 6 primeros meses del presente año<sup>4</sup>. No significa esto, que se prescinda de los datos

---

<sup>3</sup> Como “Período Revolucionario”, fundamentalmente se hace referencia a la década comprendida entre el 19 de julio de 1979, fecha del triunfo de la Revolución Popular Sandinista y el 25 de abril de 1990, fecha de su derrota.

<sup>4</sup> Para efectos de este estudio se considera que el último año del siglo XX es el 2000 y que el siglo XXI inicia en el 2001. Tomando en cuenta, entre otros datos, que la instauración de un nuevo siglo a partir de este año es convencional, según decisión de la Iglesia Católica. Para mayor ilustración, viene

proporcionados por lo escrito y realizado sobre y durante la década de los 80. Pues, este período es no sólo el más inmediato antecedente a la década que se estudia, sino también el inicio de algunos hechos que serán tomados en cuenta en la argumentación del tema. Igualmente, tampoco se desestima el recurso de algunas informaciones tomadas en cuenta desde la opinión que especialistas de las ciencias sociales y personas encuestadas y entrevistadas, se plantean con visión prospectiva, respecto al devenir de la vida democrática nicaragüense en relación con el género.

## 1.2 Breve vistazo por el final de siglo

Uno de los hechos sociales mayores de este tiempo es el de la mundialización, que también es denominada con el anglicismo de globalización. En el marco de la misma, por las dimensiones que ha alcanzado, se acostumbra aseverar que, más que una época de cambios, se vive un cambio de época o “...un cambio de era”<sup>5</sup>. Muchos son los fenómenos que caracterizan el momento. Sin embargo, basta acá aludir uno, que a criterio de quien esto escribe, resume su esencia: aunque se diferencien por idiomas, costumbres y culturas particulares, hoy todos los países forman parte de una sociedad mundial única. O, lo que desde las ciencias sociales, se nombra como el “sistema mundial” o “sistema mundo”. Pero, la unipolaridad del sistema no significa la unidad de los habitantes del orbe. Más bien, las evidencias a niveles de la macroeconomía están en la enorme desigualdad entre los países del Norte desarrollado y los del Sur subdesarrollado y dependiente económica y culturalmente. Crisis que precisamente es distinta a la de experiencias históricas que le antecedieron. Pues, la instauración de políticas neoliberales<sup>6</sup> responde a los mismos criterios del liberalismo de mediados del Siglo XIX. Dado que el mercado abandonó su ser de categoría histórica y social y se transformó en una nueva forma de idolatría. Y, por lo tanto, la globalización que es en esencia, una legítima aspiración de universalidad, ha devenido en la práctica, un mecanismo de exclusión e injusticia<sup>7</sup>. A niveles continentales, quizá el ejemplo más ilustrativo de esta desigualdad es el hecho de que, en América Latina y el Caribe, 110 millones de personas viven con menos de un dólar diario, cantidad que hace el 24% de la población. El ingreso *per cápita* del 20% más rico

---

bien citar acá que el año 2001 de los cristianos es el año 1379 de los musulmanes, el 5114 de los mayas y el 5762 de los judíos. Fueron los senadores del Imperio Romano quienes decidieron que el nuevo milenio se iniciara un 1º. de enero, para romper la tradición que mandaba celebrar el año nuevo en el comienzo de la primavera. Tomado de: Galeano, Eduardo (1998), p. 341.

<sup>5</sup> Orozco P., Javier (1999), *Revista Xilotl*, No. 24, p. 19.

<sup>6</sup> La implementación de las políticas neoliberales, las explica el Lic. Reynaldo Antonio Téfel (†) de la siguiente manera: “Mientras el ‘Primer mundo’ o ‘Norte’ centra el eje de su progreso en inflación moderada, crecimiento acelerado y casi pleno empleo, al ‘Tercer Mundo’ o ‘Sur’ nos recetan como tabla de salvación, en realidad de condenación; deflación irracional, estancamiento surrealista y desempleo masivo generalizado”. Ver: Téfel, Reynaldo Antonio y otros (1998), p. 16.

<sup>7</sup> Ver: Serrano, Caldera Alejandro (2000), (página sin numerar).

del continente es 19 veces más grande que el 20% más pobre; lo que significa el mayor abismo del mundo subdesarrollado entre ricos y pobres <sup>8</sup>. Distancias manifiestas en la salud, la educación, los servicios, etc., y que al interior de sociedades como la nicaragüense se traducen en un abismo alarmante entre élites minoritarias muy ricas y mayorías populares excesivamente empobrecidas.

Concretamente, para Nicaragua, la mundialización ha significado crecimiento de la pobreza y deterioro de las condiciones de vida. Por ello, en el marco de este sistema que ha mundializado al capital, este país centroamericano cabe en la siguiente lectura, que en sí refleja su grave consecuencia: “*Con la globalización de la economía hay muchos ganadores, los ricos, y unos perdedores claros, los pobres... –los países subdesarrollados ganan menos que los industrializados- y a nivel individual –en un mismo país los más pobres ganan menos que los ricos-...*” <sup>9</sup>. Entre tantos otros hechos, lo ilustra, con más claridad, un informe de la FAO, elaborado en la Cúpula Mundial sobre la Alimentación, realizada en Roma, en noviembre de 1996. En el mismo, Nicaragua quedó clasificada entre los 6 países más afectados por el hambre. Los datos reflejaron para ese entonces, que contaba con un millón de hambrientos, los que hacen el 25% de la población.

Como antecedentes más inmediatos al estado de cosas del país, en el espacio temporal asignado, se puede aseverar que, a partir de los inicios de la década de los 90, a Nicaragua le correspondió una realidad interna caracterizada por dos componentes inseparables. Por un lado, las políticas neoliberales implementadas por el nuevo Gobierno <sup>10</sup> y, en segundo, una estructura social y jurídica construida e implementada en el transcurso del Gobierno Revolucionario. En esa contradicción, la implementación de las políticas neoliberales en el nuevo sistema social instaurado, provocó el inicio del fenómeno de la exclusión <sup>11</sup>. Crudeza social a la que se llegó, según opinión de estudiosos, especialmente desde 1994, como efecto de la suscripción incondicional del Estado nicaragüense a los dictados del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, cuando el país

---

<sup>8</sup> Ver: INFORME DEL PNUD, 1997. Este autorizado informe, trata la situación de 176 países. Está elaborado de acuerdo a un nuevo “Índice de pobreza humana” y toma en cuenta cuatro elementos: 1) falta de ingreso, 2) el porcentaje de la población que no llegaría a los 40 años de edad, 3) el analfabetismo y, 4) la falta de acceso a servicios de salud, agua potable y alimentación razonable. En: *Latinoamericana '99*, pp. 20 – 21.

<sup>9</sup> Ver: INFORME DEL PNUD, 1997.

<sup>10</sup> Triunfo de doña Violeta Barrios de Chamorro, como presidenta de Nicaragua, en las elecciones del 25 de febrero de 1990, fecha en que fue derrocado el gobierno que se había instaurado con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, el 19 de julio de 1979.

<sup>11</sup> Se entiende acá por *exclusión*: al concepto que sirve para nombrar la situación de los hombres y mujeres que ya no gozan ni de la categoría de “explotados”, pues están fuera del sistema económico, sobran para el mismo. Son las y los “...*indigentes, inmigrantes, ancianos, desempleados, subempleados, indígenas, campesinos, mujeres, niños, jóvenes, desfigurados por el hambre, angustiados por la inseguridad social y desilusionados por la utopía del progreso*”. Según la concepción de Pablo Nguyen Thai Hop. En: *Revista Cristianismo y Sociedad*, 1994, p. 53.

sufrió la aplicación del ESAF <sup>12</sup>, en cuyo documento, que es el que guía la política económica nacional, aparecen claramente definidos los ciudadanos como los perdedores; por su indefensión ante el poder <sup>13</sup>; recrudescido este poder, en la actualidad, con las reiteradas manifestaciones de “... *subdesarrollo político del mandatario, mezcladas desde el primer día con una ostentosa falta de austeridad y de probidad*” <sup>14</sup>.

En opinión de algunos investigadores sociales, “*Vivimos en una sociedad escandalizada*” <sup>15</sup>. Pues, aparejado a lo ya dicho, está la corrupción institucionalizada <sup>16</sup>, hecho que ha vuelto más cruel la sobrevivencia de las mayorías. Es ésta, una corrupción que ha convertido a la “modernización” del país en la exclusiva proliferación de edificios comerciales y centros de consumo, sustitutos de los programas de servicio social en las políticas gubernamentales.

Dentro del macro contexto del mundo y Latinoamérica, para el microcontexto nicaragüense, se caracteriza acá, al concepto de finales del siglo XX como: el momento histórico en el que a nivel global está instaurada la economía de mercado <sup>17</sup>. La etapa de la descentralización del Estado y de la privatización de los servicios; en que Nicaragua, como parte de los países del Tercer Mundo, sufre las consecuencias del neoliberalismo. Cuando, según las instituciones financieras principales <sup>18</sup>, el empobrecimiento y la profundización de las desigualdades <sup>19</sup> se

<sup>12</sup> ESAF, quiere decir: Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural. En: *Extractos de Policy Framework Paper*. Según el Lic. Sergio Denis García Velásquez, el ESAF se define como: “*Aplicar medidas más fuertes (de las ya aplicadas) de ahorro del gasto público, para hacerse acreedor (el gobierno) de financiamiento especial blando (largo plazo y baja tasa de interés), es una medida prevista dentro del ‘paquete FMI’, cuando las primeras medidas de ese paquete no han dado resultado*”. Tomado de: Aldana Saraccini, Aura Violeta (1995), Capítulo 4: “*Problemas del Desarrollo Social*”, p. 289.

<sup>13</sup> Ver: “Tenemos una política fiscal regresiva, terrorista y poco creativa”, ENVÍO (1999), p. 34.

<sup>14</sup> Revista ENVÍO (2000), “Una sociedad escandalizada”, p. 5.

<sup>15</sup> Revista ENVÍO (2000), *Ibíd.*, p. 3.

<sup>16</sup> Para citar un ejemplo, únicamente: Después del Huracán Mitch, algunos economistas señalaron que de cada dólar recibido por el gobierno en ayuda, 70 centavos se los come la burocracia, y el resto se pierde en corrupción e ineficiencia. Se sumó a esto la denuncia de Oxfam Internacional, ONG con notable peso en Centroamérica. En su informe-balance sobre el Mitch dice que: “*los donantes y acreedores, al privilegiar a los gobiernos como ejecutores de sus ayudas, están desaprovechando la oportunidad que ofrece la canalización a través de las alcaldías y las ONGs locales, que mantienen un contacto estrecho con los más pobres*”. En el sustrato de esta propuesta se aprecia la dura crítica al desempeño del gobierno de Nicaragua. Ver: “La gobernabilidad en la hora de Nicaragua”, ENVÍO (1999), p. 21.

<sup>17</sup> Un mercado que se concibe, “...por un progreso infinito, en términos siempre más perfectos, hasta llegar al concepto límite positivo de la *competencia perfecta*”, dice Franz J. Hinkelammert, analizando el marco categorial neoliberal de la teoría de Friedrich Hayek. Ver: Hinkelammert, Franz J. (1984), Capítulo II, pp. 53 - 91.

<sup>18</sup> El documento, DESARROLLO HUMANO del PNUD, 1996, pp. 71-104 establece: “*Sea cual fuere el método de medición, la disparidad actual entre los más ricos y los más pobres del mundo es extremadamente grande (...) La brecha de ingresos entre países ricos y pobres, no sólo es considerable, sino que se está ensanchando*”. Esto fue ratificado también por el Banco Mundial, cuando en su INFORME SOBRE DESARROLLO MUNDIAL, 1995: EL MUNDO DEL TRABAJO EN UNA ECONOMÍA INTEGRADA, dice: “*La divergencia en el ingreso per cápita es la*

presenta como la marcada brecha entre ricos y pobres a niveles nacionales (personas) e internacionales (pueblos y naciones). La fase del capitalismo globalizado, en donde se da un "crecimiento sin empleo" <sup>20</sup> y abunda el desempleo, el subempleo, la precariedad y el trabajo infantil, y en que la categoría de la "exclusión" y de la "superfluidad", sustituyen a la de "explotación" de otras épocas <sup>21</sup>, también se enfoca desde lo que se ha dado en llamar la "*crisis de modernización*" <sup>22</sup>; expresada desde los espacios económico, político y cultural. De manera especial, la crisis política, referida a la pérdida de la credibilidad de los proyectos políticos y las utopías sociales. Es decir, la existencia de valores diferentes a los de la década de los 80, o lo que algunos autores llaman "*Crisis de valores y de esperanza*" <sup>23</sup>, y otros, como el Dr. Alejandro Serrano Caldera, denominan como una "*...civilización deshumanizada...*" <sup>24</sup>, en donde "*La cultura que no produce riqueza es sospechosa, la inteligencia que no sirve para fortalecer el poder es subversiva*" <sup>25</sup>.

La nación nicaragüense, dentro de la región centroamericana y continental, cuenta entonces, no sin razón, con el epíteto de ser la de mayor desigualdad en la distribución de las riquezas y de poseer realidades también harto dramáticas. Y, es en este contexto en que existe la problemática de género. De ahí la importancia de tomar conciencia sobre la mundialización y la transformación que presupone, para posibilitar el cumplimiento del deber ciudadano y profesional de encontrar alternativas con creatividad. Pero, sobre la base del conocimiento, para evitar conductas que motivadas sólo por las emociones y las polarizaciones ideológicas, distraigan del verdadero quehacer de ciudadanos y ciudadanas. Entonces, nuestras responsabilidades de académicos deben ser asumidas, dado que, como asevera Edelberto Torres, "*...este escenario de final de siglo redefine los intereses de todos los actores y nos llena de interrogantes que tres décadas atrás no nos habríamos planteado jamás. Soñábamos y actuábamos y con algo de soberbia, creíamos saber a donde queríamos ir. Pero perdimos el rumbo. ¿Hacia dónde vamos, realmente, en este final de siglo?*" <sup>26</sup> Al respecto, algo pretendemos aclarar

---

*característica dominante de la economía moderna. Según una estimación, la relación entre el ingreso per cápita de los países más ricos y de los países más pobres aumentó de 11 en 1870 a 38 en 1960 y a 52 en 1985. Esta relación divergente entre el crecimiento y el nivel inicial de ingreso per cápita no sólo se da en estos casos extremos, sino que en general es empíricamente válida en una muestra de 117 países. En promedio, los países que eran más ricos al comienzo crecieron con mayor rapidez.*"

<sup>19</sup> Girardi, Giulio (1999), pp. 71-104. El Dr. Girardi hace referencia particularmente al artículo de Javier Iguñiz Echeverría, "*Conexión y desconexión entre economía y desarrollo humano*", en: **Gustavo Gutiérrez y otros, *El rostro de Dios en la historia***, Lima, POCP-IBCR-CEP, 1996.

<sup>20</sup> PNUD, INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1995, México, Harla, p. 133, citado por Javier Iguñiz Echeverría, *Ob. Cit.*, p. 83.

<sup>21</sup> Ver: Girardi, Giulio (1999), pp. 18 - 22.

<sup>22</sup> Paris Pombo, María Dolores (1990), p. XIX.

<sup>23</sup> Ver: Girardi, Giulio, (1999), p. 24.

<sup>24</sup> Serrano Caldera, Alejandro (1996), p. 24, Tema: "Humanismo deshumanizado".

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Torres Rivas, Edelberto (2000), En: Revista Cultura de Paz, No. 23, p. 6.

con lo que aquí se consigna a manera de elementos, para discutir, analizar y mejorar.

### 1.3 La Democracia y el género desde el contexto general. Su importancia

Se asegura que “*La mundialización se torna mediación indispensable, para todo planteamiento realista*”<sup>27</sup>, y es cierto. Por eso, usar como categoría central la de Estado Nacional e ignorar el macrocontexto, no permitirá dar el salto de “*pasar a pensar y sentir el mundo a escala de mundo*”, tal cual lo demanda la actual problemática sociopolítica<sup>28</sup>. Quiere decir esto que, para encontrar alternativas en función de una estrategia de salida a la situación, es un deber ineludible entender que sólo “lo nacional” ya no es útil como categoría de interpretación o de construcción. Ahora se impone una reflexión adecuada de la realidad, concibiendo a la sociedad en forma de sociedad mundial única. No desatendiendo, claro está, las contradicciones que el fenómeno contiene con respecto a los específicos países. De ahí que a estas alturas de la existencia de la humanidad, la igualdad y equidad entre géneros, es un compromiso nacional e internacional. El género y su problemática dentro de la democracia, no es posible estudiarlo ignorando el contexto general; porque ya no se puede prever el desarrollo de un país y del mundo, sin desarrollar un consenso sobre la importancia de una mayor participación de hombres y mujeres, en igualdad de derechos en todos los ámbitos de la vida. En otras palabras, propugnar porque las féminas, como los varones, accedan tanto a los servicios sociales como a posiciones de decisión.

Es importante no perder de vista, que el empobrecimiento acentúa las desigualdades entre los ciudadanos de ambos sexos. Sin embargo, hace más patentes las desigualdades que se dan en todas las sociedades contra la mujer, por cuestión de prejuicios, negándole la igualdad de oportunidades en su acceso a la educación, el empleo, la propiedad de activos y la toma de decisiones. Real es, por ejemplo, que en los países subdesarrollados hay un 60% más de mujeres que de hombres entre los analfabetas adultos. Asimismo, que la ausencia escolar femenina, incluso a nivel de educación primaria, es inferior en un 13% a la masculina. Los salarios entre hombres y mujeres tienen una diferencia de un cuarto menos en el femenino que el masculino. Incluso, en los países industrializados la tasa de desempleo de las mujeres es mayor que la de los hombres. Y, éstas, constituyen tres cuartas partes de los miembros de la familia sin remuneración. Qué decir de los espacios políticos, donde es evidente el monopolio por parte de los hombres. Y, aunque la mitad del electorado está

---

<sup>27</sup> Latinoamericana '98, p. 26.

<sup>28</sup> *Ibid.*

conformado por féminas, éstas sólo detentan el 13% de los escaños parlamentarios y el 7% de los cargos en gabinetes nacionales. No hay, hasta hoy, alguna sociedad que trate tan bien a las mujeres como a los hombres.

Como en Nicaragua, los cambios efectuados han sido para empeorar, más que para mejorar, es válido citar a Oscar-René Vargas, quien en 1992 expresó algo que aún sigue teniendo validez. Cuando definió tres perfiles principales, para la coyuntura nacional de ese entonces, dijo entre otras cosas: "... I. Nicaragua es un país de niños y mujeres: *los niños constituyen la mitad de la población... Las mujeres son el 50.4% y sufren de marginación económica y social, pese a avances importantes en su situación educativa y a ser pieza fundamental de la economía familiar. Especial vulnerabilidad presentan las mujeres jefes de familia, en su mayoría pobres; y las adolescentes, se encuentran expuestas al embarazo y a la unión marital a temprana edad...* II. Nicaragua es un país empobrecido..."<sup>29</sup>. Esta propuesta, la vuelve a asumir el Dr. Vargas en 1998, con datos más actualizados<sup>30</sup>.

Todo el proceso singular del movimiento de género en Nicaragua, sucede como lógica del desarrollo social-histórico, en relación con los cambios operados también a niveles internacionales durante esta década finisecular. Contexto del que, en opinión de Lucía Pedroza de Padua<sup>31</sup>, para América Latina, "*Hay victorias en esta travesía*"<sup>32</sup>; pues, se notan mejorías importantes en lo que concierne al acceso de las mujeres a los diversos niveles de educación, a pesar de que, en la educación primaria, esta diferencia es mínima y en la secundaria, en especial en las áreas urbanas, es muy pequeña. Sin embargo, en la enseñanza superior, aproximadamente 48% de los alumnos matriculados son mujeres. Notándose que en las carreras habitualmente consideradas como masculinas hay un cierto aumento del número de matrículas femeninas. También plantea que, a pesar de que en las generaciones adultas las mujeres son las que muestran los índices mayores de analfabetismo<sup>33</sup>, en las generaciones más jóvenes están superando en varios países los niveles alcanzados por los hombres, aunque aún el índice de abandono escolar es mayor entre las mujeres, sobre todo en las áreas rurales. Alude, además, a que el periodismo de género mantiene su voz independiente combatiendo la imagen negativa de la mujer como objeto sexual, pues, aunque con dificultad, logra rellenar un vacío de información sobre las luchas y necesidades, recreando la imagen de la mujer. Lo mismo sucede cuando revela la situación de las mujeres indígenas en Chiapas y de otros lugares en que la participación femenina es significativa, especialmente en torno a la búsqueda de la emancipación social que contempla tanto a varones como a féminas. Por

<sup>29</sup> Vargas, Oscar-René (1992), p. 5.

<sup>30</sup> Ver: Vargas, Oscar-René (1998), Capítulo I, Tema: "Un abismo que se agranda", pp. 29 – 34.

<sup>31</sup> Ver: Pedroza de Pádua, Lucía (1999), *Ob. Cit.*, pp. 78 – 79.

<sup>32</sup> Pedroza de Pádua, Lucía (1999), *Ibid.*, p. 79.

<sup>33</sup> "*En las estadísticas mundiales, dos tercios de los analfabetos del mundo son mujeres*". Ver: *Ibid.*

ejemplo, la mujer está presente en los movimientos sociales por la tierra, por la ciudadanía y por mejores condiciones de vida. Habría que agregar que en las Iglesias son mayoría, aunque su servicio no siempre es valorado, y no es raro que sea vista con sospecha si alcanza mayores responsabilidades. Testimonio de esto es que: “*En las Comunidades Eclesiales de Base las mujeres consolidan espacios más igualitarios de participación*”<sup>34</sup>.

Es una verdad nada formal, sino muy real, decir que, hasta ahora, se ha generado un sinfín de estudios y propuestas cuyos objetivos son atenuar la pobreza y la situación de crisis social que afecta a hombres y mujeres. Sin embargo, día a día se evidencia el incremento de expresiones de desconfianza hacia la incipiente democracia nicaragüense y latinoamericana. Y, la desigualdad de género, en vez de ser controlada por los programas diseñados para el efecto, se recrudece. No se aminora, porque la misma está fuertemente relacionada con la pobreza humana, aunque este tipo de desigualdad no siempre es asociada con la pobreza de ingreso<sup>35</sup>. Claudia Korol resume muy bien la situación de las mujeres en el contexto contemporáneo, expresando: “*Los tiempos de postglobalización han agravado la opresión que sufrimos las mujeres, tanto en el terreno estrictamente económico con el trastocamiento de valores que acentúa la agresión hacia nuestra identidad, transformada en mercancía para la mejor venta de gaseosas, jeans, o de un rato de placer*”<sup>36</sup>.

#### 1.4 La estructura del trabajo

Es éste, un análisis breve y, por razones obvias, no pretende reflejar todo lo que el tema, transformado en problema de investigación, abarca en su complejidad. Por eso, ya para la consecución de sus objetivos específicos, se enmarca dentro de un contexto sociopolítico cuya exposición se organizó en cinco partes, mismas en donde los contenidos que las estructuran, esencialmente enfocan:

Una *primera parte* que, a manera de *preámbulo*, establece la ubicación del tema, con un breve vistazo, por lo que en el ensayo se dio en llamar “el fin de siglo”. Para luego, enfocar la importancia de la temática dentro del marco contextual especificado. Termina, precisamente, con esta explicación de la estructura del trabajo.

La *segunda parte*, bajo el título de *Democracia y género. Visión y análisis desde la teoría y la práctica cotidiana*, está destinada a una también breve explicación y análisis de estas dos categorías. A través de algunos fundamentos teóricos, en primera instancia, aparece la diferencia entre lo que es la democracia

<sup>34</sup> Pedroza de Pádua, Lucía (1999), *Ibid.*

<sup>35</sup> Ver: INFORME DEL PNUD, 1997. Ob. Cit.

<sup>36</sup> Korol, Claudia (1998). En: *Latinoamericana '98*, p. 136.

formalmente establecida por las demandas de la ciencia, el derecho y la ética de la convivencia, y, la democracia real que se manifiesta en la práctica cotidiana y concreta, especialmente de la Nicaragua finisecular. En segundo término, está lo que la ciencia exige, para la definición del género como identidad; pero también las contradicciones producidas por lo que establecen la costumbre y el prejuicio. Como tercer contenido, se resumen los más relevantes hechos que testimonian los avances en la promoción y la organización del género en este país al final del siglo XX. Se toma en cuenta, para ello, algunos breves antecedentes históricos de este particular proceso organizativo; para luego, ir a lo que desde las políticas estatales, la cooperación internacional y la sociedad civil, se ha hecho al respecto. Esto, con la finalidad de poder hacer algunas comparaciones que permitan diferenciar entre un procedimiento (el estatal) y otro (el ciudadano).

Una *tercera parte* revela lo que es *El género en la democracia nicaragüense. Visión y análisis desde lo empírico*. Aquí, luego de una pequeña explicación de los pasos metodológicos, se expone, desde el análisis, cómo perciben un grupo de hombres y mujeres de Nicaragua, a la democracia y su relación con el género. Así como también, la percepción particular que por sexos tienen sobre las organizaciones de género y la importancia que otorgan a las mismas. En esta parte, aparece la educación como alternativa de solución; pues las y los encuestados en una significativa mayoría, coincidieron en mencionarla desde esa óptica. Se alude a "*lo empírico*", porque es la exposición analizada de los resultados de la interpretación, que con base en procedimientos cuali-cuantitativos, se hizo a un centenar de encuestas.

La *cuarta parte* está destinada a las *reflexiones concluyentes*, mismas que resumen los aspectos esenciales extraídos desde el tema y su importancia, y lo que es el fenómeno estudiado en el momento presente; para finalizar con la expresión de lo que, con base al estudio, a juicio de la exponente, puede traducirse en elementos de referencia como alternativas para el futuro.

En la *quinta parte* está la bibliografía citada; para finalizar con los *anexos*. En estos puede verificarse con cinco cuadros graficados, los datos cuantitativos de las primeras cuatro preguntas y la categorización cualitativa de la número cinco, contenidas todas en las encuestas.

## 2. Democracia y Género. Visión y análisis desde la teoría y la práctica cotidiana

### 2.1 ¿Qué es la Democracia?

#### 2.1.1 Breve reflexión preliminar

Dentro de los marcos de un avance científico-tecnológico que no ha acabado de sacar del asombro a los habitantes del Sur, fuera y dentro del Norte, se hace realmente complejo expresarse sobre la democracia. Porque, es muy común que desde hace más o menos dos décadas, en este siglo por fenecer, se hable de un crecimiento a ritmo exponencial de la economía planetaria. Y, que por lo mismo, la humanidad enrumbé su mirada y hable de un sistema de gobierno democrático, sui géneris y especial, de acuerdo a los intereses que lo sustenten y los personajes que lo dirijan. Por eso, en el intento, inmediatamente se presenta una serie de maneras de comprenderla, definirla y exponerla. Y, esto es inevitable; porque una, es la percepción de los integrantes de los sectores más desprotegidos y otra, la de los que son favorecidos, especialmente si pertenecen a élites políticas, económicas o, incluso, intelectuales.

Hay, entonces, mucho que plantear respecto a definiciones, explicaciones y consideraciones sobre lo que es la democracia. Su concepción y praxis no está exenta de los intereses, de sistemas económicos y políticos y particulares de clase, grupo o sector social. Además, no es el objetivo de este ensayo. En consecuencia, aquí en vez de elaborar definiciones, se recurre a exponer brevemente, desde variados puntos de vista autorizados, las características que debe tener una sociedad, para considerarse democrática; así como lo que significa, para la convivencia de los seres humanos, la carencia de las mismas. Por lo tanto, se analiza la Democracia según lo que demandan los criterios científicos, el derecho y la ética. Lo que sería, la democracia formal. Y, por el otro, lo que sucede en la práctica concreta. Es decir, la democracia real, la que se manifiesta en el devenir del país cotidianamente.

#### 2.1.2 Lo que demandan la ciencia, el Derecho y la Ética. La democracia formal

Al ser humano catalogado como persona le son inherentes tanto la calidad de la comunicación como la participación<sup>37</sup>. Porque, sólo puede haber realización plena de lo humano cuando se es “con” los otros y las otras. Cuando se comparten comunitariamente los derechos y deberes individuales. Cuando no se sacrifica lo

---

<sup>37</sup> Ver: Arrén, Juan Bautista y De Castilla Miguel (2000), p. 3.

personal en aras de lo colectivo; pero tampoco esto último es deteriorado por un exacerbado individualismo, que propicie el egoísmo, el abuso de poder y las actitudes dictatoriales. Por eso, aciertan J. B. Arrién y M. De Castilla cuando aseveran: “Cada día más el concepto de Democracia es asociado a la necesidad de la participación de las personas en todos aquellos aspectos de sus vidas que más cercanos están a sus intereses vitales, como son las necesidades económicas, de libertad, de movilidad social, de información, de autorrealización”<sup>38</sup>. Quiere decir esto que, no se trata sólo de una participación en momentos electorales, como tampoco de la libertad para hablar y escribir, o hasta protestar por las arbitrariedades, sin que ello signifique ningún cambio en las situaciones concretas del nivel de vida y la dignidad de las personas. Cuando la democracia se entiende sólo desde estos limitados puntos de vista, no es ella. Termina siendo más un caldo de cultivo, para actitudes autocráticas y de abuso de poder, en donde el desarrollo se queda sin la sostenibilidad que demanda, para evitar la exclusión, tal como sucede, por ahora, en Nicaragua.

La democracia lo es, si toma en cuenta a la mayoría en función de que cumpla con el objetivo de legitimar la voluntad general, es decir, sin ignorar a las minorías. Si así no sucede, las mayorías ciudadanas terminan instrumentalizadas desde su consideración de cantidad, encubriendo el autoritarismo. Se destruye la esencia cualitativa de la democracia, la que radica, precisamente, en la protección legal y el respeto de las minorías; y en el reconocimiento y la tutela de las diferencias<sup>39</sup>. De ahí que, es importante entender la democracia como “democultura”<sup>40</sup>, es decir, como cultura democrática. No como logro definitivo, sino como meta social global y mundial; y, también como pregunta permanente, proyecto común y urgente; y, como tarea, ardua pero factible de realizarse entre todos y todas.

En la presentación del Informe del PNUD de 1997, su principal autor, Richard Jolly, dice que la pobreza del mundo no es un fenómeno irreversible y que, por lo tanto, en los dos primeros decenios del siglo XXI se puede erradicar la miseria extrema de 1.3000 millones de personas de los países subdesarrollados. Sostiene el Sr. Jolly, que estas medidas se pueden enfrentar con éxito, pues significa contar sólo con 80.000 millares de dólares anuales durante una década. Aduce que esa cantidad es aún menor que la de la riqueza total de los 7 hombres más ricos del mundo<sup>41</sup>. Sus seis estrategias propuestas, tanto a nivel nacional como

---

<sup>38</sup> *Ibid.* Resaltados de la redacción.

<sup>39</sup> Ver: Serrano Caldera, Alejandro (2000), (página sin numerar).

<sup>40</sup> Gandarias, Jon (1996), p. 5.

<sup>41</sup> Ver: Informe del PNUD, 1997, *Ob. Cit.* Resumidas, las medidas concretas que recomienda tomar el Sr. Richard Jolly, para lograr la erradicación de la pobreza a nivel nacional e internacional, son seis que a manera de estrategias acentúan: 1) mayor participación en las decisiones sociales, económicas y políticas; 2) igualdad de derechos para hombres y mujeres; 3) crecimiento económico; 4) mejor acceso de los países pobres al proceso de mundialización; 5) mayor espacio democrático; 6) programas de reducción de la deuda.

internacional, tienen que ver con procedimientos de tipo democrático. La “participación” y la “equidad” se leen directamente y entre líneas en todas. Pero, hay una directa que, dialécticamente enlazada con las otras, atañe a este tema. Es la del numeral 2, que reza: “*igualdad de derechos para hombres y mujeres*”<sup>42</sup>. Quiere decir, entonces, que el enfoque de género dentro de las definiciones que se hagan de Democracia, es vital para que ésta realmente sea conceptuada como debe ser. Pero, resulta que eso es lo que plantea la teoría. Hasta ahora las realidades son otras. Véase a continuación algo sobre este particular.

### 2.1.3 Lo que es en la práctica concreta. La democracia real

El Dr. Alejandro Serrano Caldera dice en una de sus tantas alocuciones sobre la democracia: “*Si dijese que la democracia, en la práctica, es un régimen para beneficio de las minorías que se ejerce en nombre de las mayorías, estoy seguro que no pocos interesados en el tema compartirían esta afirmación, aparentemente atrevida y audaz*”<sup>43</sup>. Si a esto se le agrega que, si para analizar y practicar la democracia, se repite sólo lo que las legislaciones e instituciones pregonan y no se pone atención en lo que acontece en la cotidianidad de nuestro país, no falta la razón en lo aseverado por el filósofo. Lo testimonia el hecho de que, cuando se traslada la atención a la realidad, ya de manera personal o ya reflexivamente, para verificar si lo teórico dado está en concordancia con los hechos concretos, las cosas no son tan halagüeñas. Por ejemplo, lo que sucede en Nicaragua, con la experiencia de la construcción democrática como producto de la implantación de los modelos de desarrollo de orientación neoliberal. Muchas estadísticas oficiales y no oficiales permiten datos que contradicen esa “realización humana” que caracteriza a la democracia teóricamente. Porque, estas bondades sólo son posible de lograr, con la participación de todos y todas en el goce de sus intereses más vitales.

Baste, para ilustrar lo anterior, únicamente recordar que, a partir de 1999, la crisis nacional es global. Es de tipo económico, político, social y ético. Una crisis que desde las instituciones irradia sus consecuencias hasta lo que se denomina como el sector de “la sociedad civil”. A tal grado que muchos “valores” y “símbolos culturales de comportamiento” son manifestaciones de la cotidianidad antidemocrática, que afecta tanto a féminas como a varones. Porque, como asevera el Dr. Serrano Caldera, la Democracia, además de un ejercicio legal e institucional, es también iniciativa de la ciudadanía. La participación ciudadana es la democracia puesta en práctica, la concreción de sus principios, objetivos y metas. Sin una ciudadanía activa, organizada y participativa, es muy difícil que la democracia exista en términos reales<sup>44</sup>. Y, algo de suma relevancia, y que no está

<sup>42</sup> Informe del PNUD, 1997, *Ibid.*

<sup>43</sup> Serrano Caldera, Alejandro (1995), Capítulo “Los dilemas de la democracia”, p. 95.

<sup>44</sup> Ver: Serrano, Caldera Alejandro (2000), (no hay número de página).

demás recalcar, es que, son las mujeres las más alcanzadas por esta crisis, debido a sus consecuencias tan desfavorables para las mismas. Para citar algunos ejemplos: ellas registran las mayores tasas de nuevos puestos de trabajo en los sectores de menor productividad y menor remuneración, de los salarios más bajos y del desempleo y subempleo. E igualmente, la disminución de los gastos sociales y del empleo público afecta su salud y la de sus hijos. De ahí que no es vano recalcar la importancia del tema de género cuando se analiza el de la democracia en relación con otros tópicos de la vida socio cultural nicaragüense.

En resumen, Nicaragua atraviesa por una crisis alarmante de sus instituciones democráticas. Posee instituciones independientes sólo formalmente ya que en la realidad le hacen corte a coro al más atrasado presidencialismo autoritario<sup>45</sup>. Y, las féminas, su más del 50% de la población, no están exentas de sufrir las consecuencias. Se suma esta crisis a la económica, la cual le toca cargar directamente a la mujer, pues la población femenina se caracteriza por ser “... *responsable central de la administración del gasto doméstico y garante de la reproducción familiar*”<sup>46</sup>.

## 2.2 ¿Qué es el Género? Su construcción como identidad

### 2.2.1 Pequeña remembranza de la reivindicación

Según Jorge Daniel Rodríguez, sdv.<sup>47</sup>, basta realizar un breve recorrido histórico para evidenciar que el concepto de género fue acuñado por el movimiento social de mujeres, en la década del 70, cuando se dio lo que a su entender fue llamado “segunda ola” del feminismo. También asevera que su desarrollo, que hoy tiene una vastísima producción académica y política fue posible gracias a las luchas por los derechos civiles de las minorías de los Estados Unidos de Norteamérica y a la luz de un rico florecimiento de investigaciones antropológicas y sociológicas. Pero, aunque importante saberlo, lo cierto es que, más que la reivindicación del movimiento femenino o de cualquier otro tipo, interesa especialmente que la comprensión del género no puede ser eludida en la concepción y praxis de lo social. Dado que, la falta de atención en el mismo, ha vuelto más dramáticas las condiciones de los seres humanos en el contexto de desigualdad propio del final del siglo XX. Pues, la mitad del género humano, sus mujeres, ha sido así ignorado o dejado de menos con respecto a la otra mitad, conformada por los varones. Olvidando que, entre otros muchos datos importantes, a nivel del continente latinoamericano, por lo menos, uno de cada cinco hogares en las ciudades tiene

---

<sup>45</sup> Ver: “Nicaragua. Encrucijadas de fin de siglo”, En: Revista ENVIO (1999), p. 7.

<sup>46</sup> Miranda, Nelly (1994), p. 52. Citando a Sonia Vílchez.

<sup>47</sup> Ver: Rodríguez, Jorge Daniel (1997), En: Latinoamericana '97, pp. 9 – 10.

una mujer como cabeza de familia; en el Caribe, dos de cada cinco hogares. Y, que entre estos grupos, el de las madres adolescentes “cabezas de familia” es el más vulnerable; por ser “cabeza”, por ser joven y por ser pobre<sup>48</sup>.

El tema del género, desde la evolución histórica sufrida por los conceptos de masculinidad y feminidad, es abordado por una variedad de ciencias. Existen ya corrientes teóricas que desde la antropología, la sociología y la psicología se aplican a los estudios de género. Hay todo un panorama exhaustivo de las teorías interaccionistas-simbólicas, la perspectiva clasificatoria de origen funcionalista, la etnometodología, las teorías sobre la socialización, la psicoanalítica y la teológica, entre otras. Pero, para efectos de los objetivos propuestos en este tema, la atención se dirige a dejar claras las diferencias entre lo que la ciencia específica sobre el género y lo que la tradición y los prejuicios han implantado. Para que, quienes lean este ensayo, puedan establecer la relación que hay en las limitaciones de concepción del género instauradas históricamente y las limitaciones de la democracia como consecuencia. Pues la eliminación de las exclusiones con base en el género, es elemento sustantivo de todo proceso democrático que se precie de serlo en realidad.

### 2.2.2 El género según la ciencia

Los estudios actuales distinguen el sexo del género. Ser varón o mujer implica mucho más que disponer de determinados atributos biológicos de tipo sexual. De ahí que los científicos y científicas reserven, para el significado de sexo sólo a la condición biológica por la que se diferencian el macho y la hembra de una especie. Mientras que con el concepto de género, aluden a la dimensión psicológica y social del sexo, es decir, a las características atribuidas a la feminidad y la masculinidad y los roles que desempeñan mujeres y varones en la convivencia socio cultural. Por lo tanto, no hay equivocación alguna si se dice: *“En este mundo, que es un sistema de especializaciones para poder vivir, unos son especializados hombres y otras mujeres”*<sup>49</sup>.

El género es, puede decirse, uno de los primeros entre los múltiples factores que conforman la identidad de cualquier ser humano. Porque, hay identidad de clase, étnica, nacional, religiosa, ideológica, partidaria política, artística, etc. Y estas identidades se manifiestan en hombres y mujeres. Seres humanos que a raíz de lo establecido culturalmente en la sociedad concreta a que pertenecen, son susceptibles de discriminación, por su sexo, aún dentro de cualquier otra identidad de las mencionadas. Esta identidad se caracteriza, precisamente, por ser contradictoriamente mutable e inmutable. Lo cambiante y dinámico, es lo

<sup>48</sup> Ver: Pedrosa de Padua, Lucía (1999), p. 78.

<sup>49</sup> Lagarde, Marcela (1992), p. 9.

esencial; porque la identidad está conformada como un proceso o un conjunto de procesos. Lo inmutable o estático, se manifiesta en algunos aspectos formales más que esenciales, como los más arcaicos en la formación de las personas. Tal es, por ejemplo, el color de la piel, los ojos, el pelo, etc. Pero, lo que más interesa en este momento es entender que la organización de la identidad genérica se hace real a través de una metodología sociocultural histórica. O sea, que la concepción y praxis de género no se crean espontáneamente, sino que por el contrario, son construidas como producto social y cultural concreto. Dicho en otras palabras, cada sociedad y cada cultura poseen sus propios sistemas de clasificación de los seres humanos que las conforman, entre ellos, la clasificación de género.

Con base en lo anterior, puede especificarse, para las identidades humanas, ciertos elementos contradictorios que les son inherentes, tales como: afirmación y negación, semejanza y diversidad. El primer par se refiere a que, cuando el ser humano se afirma como lo uno, deja de ser lo otro. O sea que, al ser, afirma una identidad y niega otra. Por ejemplo, si se es mujer no se es hombre, y viceversa. Igualmente, se explica la unidad de la semejanza y la diversidad o diferencia, porque todas las identidades se viven en un proceso de reconocimiento y desconocimiento. Por ejemplo, cuando un hombre o una mujer es semejante a otro ser humano, esto implica un proceso de reconocimiento en el otro o la otra.

Todo sistema de clasificación implica la inclusión y la exclusión. Ambas en torno a funciones específicas, territorio y espacio, modos de vida y formas de pensar y de sentir, lenguajes y poderes. De esta manera, hombres y mujeres están clasificados de muchas maneras y, en consecuencia, tienen integradas esas clasificaciones en sus personas. Pero, esas clasificaciones no les son inherentes por naturaleza, sino que les son adjudicadas a través de la cultura a la que pertenecen en un momento y espacio histórico concreto. Para ilustrarlo, se trae a colación que, no es lo mismo ser una mujer o un hombre del siglo XVIII que del resente siglo. O, que hay diferencias entre una mujer organizada en la década de los 80 a una que pertenezca a alguna organización de este año 2000. Lo mismo puede citarse casos con respecto a personas que militan en sindicatos, organizaciones gremiales o partidos políticos.

Lo más importante de entender en esto es que, muchas veces esas desigualdades de clase, de profesión, de religión, etc. que son hechas por un mundo que forma seres divididos, ni siquiera es algo de lo que se es consciente. Pues, están sobrevaloradas a través de su imposición. Y consecuentemente, esto lleva a que los seres humanos se distancien y privilegien otros aspectos de su identidad, en vez de unirse por lo esencial de ser precisamente seres humanos, o porque pertenecen a grupos cuyas reivindicaciones les favorecen, “a pesar de”. Caso ilustrativo concreto es lo que ocurre con las mujeres que, distanciadas por otras identidades particulares, se des-identifican. Desde el género subsumido

(naturalizado e invisible) <sup>50</sup> sobrevaloran, por ejemplo, el elemento de la identidad de profesión o clase y se distancian de las otras mujeres; o bien, las otras las distancian. Y, lo grave, dice al respecto la Dra. Lagarde, es que, “... *esta des-identificación entre mujeres no ocurre en cualquier circunstancia, ocurre cuando tratamos de identificarnos como género; en ese momento, frente a las semejanzas se privilegia la diferencia, se privilegian otros atributos ajenos al género. Y ello ocurre porque estamos en una cultura, en un orden del mundo, que nos construye divididas, separadas, antagonizadas, irreconocidas las unas en las otras, irreconciliables*” <sup>51</sup>.

Para ilustrar aún más esta reflexión de la Dra. Lagarde, véase algo de lo que acontece en el medio nicaragüense, entre mujeres dentro de la misma familia, a raíz de la competencia que determina el poder acostumbrado. Dice una mujer: “*Las mujeres estamos acostumbradas a competir entre nosotras, que olvidamos que también podemos contar la una con la otra. Después de acostumbrarnos a ser madres e hijas de nuestras hermanas, es difícil reconocer que necesitamos cambiar, para lograr una relación más sana y equitativa*” <sup>52</sup>. Valgan estas citas como conexión, para entender el siguiente tema.

### 2.2.3 El género según la costumbre y el prejuicio

La importancia de lo explicado con anterioridad está en comprender que, con respecto al género, la mayoría de sistemas de clasificación que existen en el mundo, aún se organizan desde las características corporales, y que la más obvia de estas clasificaciones es la de hombres y mujeres. O sea, que el género es construido a través de lo que cada cultura reconoce como lo sexual. Se construye a partir del sexo, desde las características que en cada espacio cultural son aceptadas como sexuales, asignándoles un valor a las mismas. O para repetirlo con Marcela Lagarde: “*Algunas culturas sólo miran la diferencia y la semejanza genital y sobre eso se construyen los géneros*” <sup>53</sup>. Como consecuencia de esta particular concepción y práctica, existen incluso, tratados en ciencias biológicas, que admiten como naturales una serie de cualidades cuya proveniencia, en realidad, es cultural. Por ejemplo, la fuerza y la talla, como naturalmente masculino, o la intuición y actividades como barrer, limpiar, lavar, como atributos de orden femenino.

Quizá lo problemático, y por ende importante, de esto está en que, esta injusta forma de percibir el género se ha desarrollado de tal manera que la tradición cultural impone a las mujeres el sometimiento a poderes extraordinarios de los

<sup>50</sup> Ver: Lagarde, Marcela (1992), p. 11.

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> LA BOLETINA, enero 2000, Tema: “Aprendiendo a ser hermanas”, pp. 33 – 34.

<sup>53</sup> Lagarde, Marcela (1992), p. 10.

demás sobre ellas, poderes que se vuelven irrenunciables la mayor parte del tiempo. Por ejemplo, el poder de Dios, el poder de los hombres y la fuerza de las instituciones. Lo grave está en que esto se traduce muchas veces en maneras de enajenación o de exclusión tremendamente perjudiciales, hasta para la sobrevivencia moral y material de las féminas, y, en consecuencia, de los varones, pues hace más crudas las innecesarias distancias entre ambos sexos. Tal es el caso, para mencionar uno, de instituciones que deciden, como algo muy “normal” y aceptable, pagar salarios menores con respecto a los hombres, a mujeres que desempeñan los mismos cargos, tienen las mismas aptitudes y hacen los mismos trabajos. O, se da esta injusticia, hasta en el caso de mujeres que superan en profesionalización o capacidad y tiempo de trabajo a los varones que laboran junto a ellas.

La sociedad, y, en este caso la nicaragüense, tiene por característica aún no superada estar regida por elementos culturales de carácter androcéntrico, mismos que, como en otras sociedades similares, tienden a confundir género con sexo. De hecho, y hasta de Derecho, los atributos de lo femenino y lo masculino se consideran “naturales” en las mujeres y los varones, olvidando que son, en esencia, propios de cada cultura. Esta confusión conceptual conlleva a actitudes que van más allá de lo simplemente genérico, pues, presentan importantes variaciones según las clases sociales, las etnias y los momentos históricos. Porque resulta que son creados, en realidad, por medio de fuertes condicionantes sociales, religiosos, económicos y políticos. De ahí que, a la vez que desarrolla una ideología y un sistema de transmisión como régimen de género, también crea un sistema de represión de otras ideologías alternativas, que obstaculiza el desarrollo de la democracia.

En Nicaragua, como casi en todo el mundo, aún se acepta como algo “natural”, dado de una vez y para siempre, los roles rígidos que mujeres y hombres ocuparon, y no pocas veces siguen ocupando. Se olvida que tanto varones como féminas son “educados” para ser masculinos o femeninos. Se deja de atender que, más allá de las virtudes y talentos personales, está una enorme variedad de expectativas, comportamientos, prejuicios y valores que han sido construidos históricamente y que no forman parte de un destino manifiesto debido a las diferencias sexuales. Es, en sí, la imposición de una subjetividad conformada de tal manera que no permite el descubrimiento del mundo en la experiencia de las y los otros; y por ello va conformando la intolerancia, el abuso de poder que convierte a determinados seres humanos en los poseedores de verdades incuestionables. Pues, obstaculiza el respeto y la aceptación de las diferencias e impide la posibilidad de escuchar la experiencia ajena. Y, si en un caso se oye, es reducida a la propia experiencia diferente. Base, esto último, de los abusos de poder, en todos los ámbitos sociales, que van desde el familiar y pasan por el laboral, hasta llegar al gubernamental.

Con respecto a esta intolerancia fomentada, se puede estipular sin exageraciones que, es recrudescida por un sistema cuya economía de mercado posibilita que prevalezca lo individual absolutizado e indiferente a lo colectivo enajenado. La mujer lleva la peor parte, pues es la más enseñada a ser “para” los otros y no “con” los otros. Sin embargo, también las mayorías masculinas están “destinadas” por el sistema actual a la separación y la inmolación de su ser persona. Porque, excluidos de la posibilidad de acceder a las condiciones que permiten el acceso al conocimiento objetivo de la realidad, también, en consecuencia, son excluidos de desenvolverse como sujetos sociales, capaces de coadyuvar con su sabiduría y acción al desarrollo humano sostenible.

## 2.3 Los avances en la promoción y organización del género en la Nicaragua finisecular

### 2.3.1 Breves antecedentes históricos

Hay vinculación entre el Movimiento de Mujeres y el Movimiento Social Revolucionario gestado allá por la década de los años 70. con la movilización política en la lucha contra la dictadura militar somocista. De ahí que, aunque en décadas anteriores existieron grupos femeninos precursores ligados a reivindicaciones gremiales y a pequeños partidos de izquierda, se reconoce que el movimiento de género propiamente, comienza con carácter de movimiento femenino, con presencia pública y política, dentro de la lucha antisomocista, a partir de la Asociación de Mujeres Sobre la Problemática Nacional - AMPRONAC-<sup>54</sup>. Luego, con el triunfo de la Revolución, en 1979, se inició la apertura para un espacio de continuidad. Pero, por las características propias del momento, estuvo vinculado al movimiento popular organizado, bajo la conducción del FSLN<sup>55</sup>. Nace para entonces, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses “Luisa Amanda Espinoza” (AMNLAE); cuyo carácter es de organización femenina única, para-partidaria y con perspectiva clasista. A mediados de la década de los 80, por la intensificación de la guerra contrarrevolucionaria, surge la necesidad de promover la actividad de las mujeres en organizaciones de carácter gremial y sindical. De ahí que, finalizando esos años, el movimiento de mujeres comenzó a diversificarse y sectorizarse, fenómeno que se manifiesta concretamente con el surgimiento de las Secretarías de la Mujer en las organizaciones tanto de iniciativa femenina y nutridas por ideas feministas, como mixtas e independientes de AMNLAE.

Existe una relación dialéctica entre el proceso político, económico y social nacional e internacional y todo el proceso de emergencia y desarrollo del

<sup>54</sup> Ver: Suárez García, Xanthis (2000), p.23 – 24.

<sup>55</sup> Frente Sandinista de Liberación Nacional, convertido para ese entonces, ya en Partido Político.

movimiento de mujeres en Nicaragua. Dos hechos históricos están en la base del mismo: el movimiento sandinista y el movimiento feminista internacional. El primero, porque proveyó “la estructura política de oportunidad”, debido al cambio en sus políticas de Estado e influencia en la cultura política nacional. El segundo, de manera indirecta, con la influencia de las propuestas feministas plasmadas en las políticas de las agencias externas de cooperación y en las normativas internacionales en relación a los derechos de la mujer, y, directamente, con el aporte de información y activistas, espacios para intercambio de experiencias e ideología.

A raíz de la derrota electoral en 1990, se da una apertura en los movimientos de género, pues se provoca una nueva oportunidad política para que las mujeres construyan una red organizacional independiente. Las Secretarías de la Mujer, grupos de base afiliados a AMNLAE y colectivos de mujeres, se constituyeron en grupos y movimientos independientes al romper con la organización única y parapartidaria. Se inicia así, el proceso de ampliación del movimiento de mujeres en Nicaragua, hasta que se convierte en el movimiento social con “conciencia para sí”, heterogéneo, pluricultural y diverso que es en la actualidad, reconociéndose que, aún los grupos organizados de género, no abarcan a todos los sectores de mujeres que debieran y que existen más con carácter de femeninos; puesto que los masculinos son relativamente incipientes y de muy poca data e incidencia.

### 2.3.2 Desde las políticas estatales

Según opiniones oficiales, en cuanto al Estado nicaragüense, “... *éste tiene como su principal finalidad contribuir al bienestar y desarrollo de la sociedad, lo que requiere la superación consciente de cualquier desigualdad que pueda distorsionar este propósito*”<sup>56</sup>. Al respecto, se dice que este Estado “...*ha iniciado diversos procesos orientados al cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito internacional en materia de equidad de género*”<sup>57</sup>. Y que, para su cumplimiento, ha realizado acciones como las siguientes: a) La incorporación, en la Constitución Política, de algunos principios fundamentales, con respecto a la igualdad de hombres y mujeres ante la ley. Por ejemplo, en el Artículo 48 y el 73<sup>58</sup>; b) la aprobación de la Ley 230, cuyo contenido son las normas que previenen y sancionan la violencia intrafamiliar y la derogación del

---

<sup>56</sup> Orozco, Lalo il. (1999): MUJERES Y HOMBRES EN EL EMPLEO PÚBLICO DE NICARAGUA; I parte. Capítulo III “¿Por qué un diagnóstico de Género en el Empleo Público?”, p. 11.

<sup>57</sup> Policía Nacional de Nicaragua (1999), Capítulo III. “La igualdad y equidad entre géneros: un objetivo nacional e internacional”, p. 38.

<sup>58</sup> Estos artículos constitucionales (48 y 73), respectivamente establecen la igualdad absoluta entre el hombre y la mujer, y, la igualdad de derechos y responsabilidades para el mantenimiento del hogar y la formación integral de los hijos (e hijas).

delito de adulterio o infidelidad en el matrimonio. Antes sólo las mujeres eran consideradas como infractoras<sup>59</sup>. También la Policía Nacional especifica en un documento de reciente publicación, que: “*Se están desarrollando procesos para incorporar el enfoque de género en los programas de modernización del Estado, como es el caso de la modernización de la Policía Nacional, así como la creación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, la Niñez y la Adolescencia*”<sup>60</sup>.

En relación con Nicaragua, a nivel de políticas gubernamentales, se dice que: “*la igualdad de derechos y oportunidades, entre hombres y mujeres, es un objetivo del Estado*”<sup>61</sup>. Y, que este compromiso trasciende las fronteras nacionales, pues ha contraído compromisos internacionales, a través de la firma de diversos tratados o convenios, para alcanzar este objetivo<sup>62</sup>. Entre estos están dos Convenciones: 1) la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAM)<sup>63</sup>, y 2) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención Belém o Pará<sup>64</sup>. Además, destacan, entre los compromisos que adquirió el Estado con la firma de los planes y programas de acción de las conferencias mundiales, los siguientes: a) la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>65</sup>; b) Programa de acción de El Cairo<sup>66</sup> y; c) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing<sup>67</sup>.

Un avance merecedor de reconocimiento, son los compromisos que la Policía Nacional de Nicaragua ha asumido en relación con la igualdad de género dentro de sus filas. Estos pueden resumirse en dos: primero, en el ámbito de lo interno, al procurar que haya balance de género en la composición de las fuerzas policiales y mayor equidad entre hombres y mujeres en relación con su ubicación, promoción y capacitación; así como un mayor aprovechamiento y desarrollo de capacidades de los resultados humanos. En segundo lugar, desde lo externo, cuando se asegura en relación con la actuación policial, el cumplimiento de su misión sin

<sup>59</sup> Ver: Policía Nacional de Nicaragua (1999), Cap. III, p. 41.

<sup>60</sup> Policía Nacional de Nicaragua (1999), *Ibíd.*

<sup>61</sup> Policía Nacional de Nicaragua (1999), *Ibíd.*, p. 38.

<sup>62</sup> Ver, para más información: *Ibíd.*, pp. 38 – 41.

<sup>63</sup> Aprobada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1979 y se refiere exclusivamente al derecho de las mujeres a la no discriminación.

<sup>64</sup> Aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994. Un aspecto fundamental de esta convención está en que: reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

<sup>65</sup> Conferencia mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993. Reconoce por primera vez que los derechos humanos de la mujer y la niña son parte de los derechos humanos universales.

<sup>66</sup> Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, cuya plataforma se ocupa de la igualdad y equidad de género, debiendo los países adoptar medidas para habilitar a la mujer y eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres, con la mayor brevedad posible.

<sup>67</sup> IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995. Aquí los gobiernos se comprometieron a aplicar la plataforma de Acción y a garantizar que todas sus políticas y programa reflejen una perspectiva de género.

discriminación alguna <sup>68</sup>. Habría que hacer mención acá de la Comisión de Género que funciona en el cuerpo policial y de la publicación de la Revista “Visión Policial”, que lleva ya su segundo año de edición mensual, publicación que continuamente mantiene espacios especiales al tema de género.

También es menester mencionar la inclusión, a partir de 1996, del enfoque de género en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público <sup>69</sup>. Porque, según se establece, “*Lograr la equidad de género, es un objetivo legítimo para el estado y se constituye en una meta a lograr en el servicio civil*” <sup>70</sup>.

Y, como una de las más importantes iniciativas de coordinación entre el Estado y la sociedad civil organizada, debe hacerse mención de Las Comisarías de la Mujer, que surgieron en 1993, por el esfuerzo conjunto del Instituto Nicaragüense de la Mujer -INIM-, la Policía Nacional y la Red de Mujeres Contra la Violencia. Son en total 14 comisarías que existen en 11 de los 16 departamentos de Nicaragua. Y cuentan con Comisiones Territoriales conformadas por más de 150 centros de mujeres, ONG y autoridades locales. Pero, actualmente atraviesan una situación crítica dado que la ayuda financiera que les brindaba la comunidad de países donantes finalizó en septiembre del año pasado. Por el momento, se sabe que todas las comisiones trabajan en la formulación de una propuesta para la segunda fase de funcionamiento <sup>71</sup>.

### 2.3.3 Desde la cooperación internacional

Una instancia de cooperación internacional muy importante es el Proyecto de Promoción de Políticas de Género, destinado a la cooperación al desarrollo entre la República de Nicaragua y la República Federal Alemana <sup>72</sup>. Trabaja bajo el entendido de que la superación de las diferencias entre géneros es un aporte muy significativo, para el logro de un desarrollo humano sostenible e identifica su objetivo fundamental en: “*lograr que las instituciones públicas implementen políticas cada vez más adecuadas a las diferencias existentes entre hombres y mujeres y que beneficien a las mujeres en igualdad de condiciones con los*

<sup>68</sup> Ver: Policía Nacional de Nicaragua (1999), Capítulo IV “Compromisos asumidos por la Policía Nacional de Nicaragua en relación con la igualdad de género, pp. 42 – 49.

<sup>69</sup> Para información detallada de todo el proceso, ver: Orozco, Lalo il. (1999): MUJERES Y HOMBRES EN EL EMPLEO PÚBLICO DE NICARAGUA, Managua: GTZ / Proyecto Promoción de Políticas de Género, I parte. En especial el Capítulo II “La Incorporación del Enfoque de Género en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público”, pp. 7 – 10.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Capítulo III. “¿Por qué un diagnóstico de Género en el Empleo Público?”, p. 11.

<sup>71</sup> Ver, para más detalles: LA BOLETINA, No. 41, pp. 36 – 39.

<sup>72</sup> Entre sus fundamentos teóricos están que: el enfoque de género en las políticas públicas asegura: a) mayor eficiencia y efectividad, b) más legitimidad y c) mejor aporte a la equidad y justicia social. Principios que precisamente han sido tomados en cuenta en los contenidos expresados ya en este trabajo. Ver: Varios (1999): MEDIACIÓN Y GÉNERO, contraportada.

hombres”<sup>73</sup>. Su cooperación bilateral con el Gobierno de Nicaragua, se concreta a través de la contraparte oficial representada por el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y el Gobierno alemán, por intermediación de la Agencia de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, siglas en alemán). Trabaja también en conjunto con instituciones públicas y privadas, entre otras, algunas son: la Policía Nacional; la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, la Adolescencia y la Niñez; la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) y la Dirección de la Función Pública (DIFUT).

El Banco Interamericano (BID), en febrero de 1996, se sumó a reconocer el problema de la violencia doméstica e incluyó a Nicaragua en el Plan Piloto para disminuir la violencia contra la mujer<sup>74</sup>. También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (PNUD) colabora con una serie de grupos de mujeres que se dedican a la producción y comercialización de productos. Además, existe el Proyecto de Salud Reproductiva y Empoderamiento de la Mujer (SAREM), iniciativa bilateral entre los Gobiernos de Nicaragua y Finlandia, destinada a promover la salud reproductiva de las y los adolescentes, la mujer adulta y su pareja y el desarrollo de políticas sensibles al enfoque de género. De importancia, fue también, la participación de mujeres nicaragüenses en el Octavo Encuentro Feminista, realizado a finales de noviembre de 1999 en Juan Dolio, República Dominicana<sup>75</sup>.

#### 2.3.4 Desde la sociedad civil

Muchas encuestas de opinión de las más recientes revelan que la sociedad nicaragüense ha adquirido un notable grado de sensibilidad sobre el problema de la desigualdad de género y que por ende, hay un relativo cambio de valores que permiten una percepción de la mujer desde una posición progresista. Pero, esto aún no impide que el movimiento de mujeres deje de enfrentar problemas en su contra. Entre otros, son relevantes, por ejemplo, la polarización partidista que se proyecta a nivel individual y colectivo. Igualmente, prevalecen las identidades escondidas de muchas mujeres. Y, es real, un proceso de restauración de valores conservadores y clericales que, desde el Estado, propugnan por la gestación de un contramovimiento, impulsado éste también por los sectores más fundamentalistas de las Iglesias Católica y Evangélica. No faltando, además, la monopolización de

<sup>73</sup> Varios (1999): MEDIACIÓN Y GÉNERO, *Ibíd.*

<sup>74</sup> Ver: BOLSA DE MUJERES, no. 27, “BID en lucha contra la violencia doméstica hacia la mujer”, pp. 21 - 22.

<sup>75</sup> “Con la participación de más de mil mujeres con edades entre los 23 y los 60 años, de más de 25 países. Activistas, académicas, diputadas, concejalas y funcionarias diversas y múltiples, en torno a una misma propuesta: hacer del tercer milenio uno de nueva vida”. Ver: LA BOLETINA, No. 41, p. 7.

la opinión política del país a través de los medios de comunicación y los partidos políticos, alineados al conservadurismo estatal, clerical y protestante.

Ya se especificó cómo en el marco del último decenio del siglo XX se abren espacios para las organizaciones de género, específicamente de mujeres, mismas que se caracterizan a estas alturas del desarrollo histórico por ser, en muchos casos, núcleo movilizador del movimiento social. Hay, entonces, en el espacio no gubernamental, un trabajo reivindicativo que va desde la lucha contra la violencia, el apoyo al trabajo productivo, la proyección de la fe, la salud, etc., hasta la inclusión de las trabajadoras sexuales. Imposible citar todas las organizaciones existentes. Para efectos de ordenamiento y tomando en cuenta algunas de sus particularidades reivindicativas, se exponen en tres grupos de clasificación que las identifican como: Movimiento de mujeres (sin distinguir entre movimiento amplio y movimiento feminista)<sup>76</sup>, Organizaciones masculinas y Organizaciones mixtas que simpatizan o se identifican como feministas. También se destina un cuarto inciso, (el *d*) a una brevísima exposición sobre los medios de comunicación social. A continuación se expone algo de lo hallado.

a) *Movimiento de mujeres*

Aquí, se entiende éste como el movimiento que, además de tener las características de los movimientos sociales, se identifica por trabajar en función de buscar cambios, dirigidos a mejorar tanto la posición como la condición de las mujeres dentro de la sociedad nicaragüense. Se aglutinan dentro de él todas aquellas organizaciones conformadas por mujeres que, desde la cotidianidad,

---

<sup>76</sup> Hay quienes hacen *diferencia entre Movimiento feminista* (o “*Vertiente feminista*”) y *Movimiento amplio de mujeres*. Esta diferencia radica esencialmente en que: las *feministas* a) investigan y van al fondo en sus discursos reivindicativos; b) se declaran abiertamente feministas; c) vinculan directamente con la subordinación femenina los temas y problemas relativos al aborto, las opciones sexuales y la maternidad como opción y no como “algo natural” e instintivo. Las segundas, por su parte: a) hacen trabajo cotidiano; b) no se declaran feministas, ya porque están influidas por el miedo histórico al feminismo o temor al rechazo; c) su discurso respecto a las reivindicaciones relativas al aborto, las opciones sexuales y de la maternidad, puede ser más tímido. No niegan los temas, sino que no los vinculan directamente con el problema de la subordinación femenina. Aunque es muy importante entender que: en última instancia la *diferencia* está más en la *formalidad del nombre*. Pues la *motivación de ambos* tipos de organización es el *logro de un cambio social y la superación de la subordinación y discriminación, más allá de los métodos que se utilicen*. Lo que en realidad existe es, diferentes expresiones y niveles de desarrollo de los grupos que componen el movimiento. Lo que, por lo tanto, *no niega el feminismo de ambos*. Quizá en términos generales, podría decirse que un movimiento de mujeres puede ser aquel que reúne mujeres independientemente de sus demandas, y, una mujeres feministas sería el que reúne féminas en función de luchar contra su subordinación en la sociedad. Ese tránsito entre uno y otro nivel de demandas, viene a ser lo que permite hablar de la existencia de la *mujer como “sujeto político”*. De tal manera, que, a las feministas no se les puede ubicar como una “*vertiente*” más del Movimiento de Mujeres; pero tampoco separadas del mismo, sino que insertas en éste, con una función de direccionalidad en el proceso. Entre sus fundamentos teóricos están que: el enfoque de género en las políticas públicas asegura: a) mayor eficiencia y efectividad, b) más legitimidad y c) mejor aporte a la equidad y justicia social. Principios que precisamente han sido tomados en cuenta en los contenidos expresados ya en este trabajo.

enfrentan, socializan, reconocen y resuelven necesidades e intereses ligados a su condición de género subordinado y discriminado en el contexto socio cultural. Su cuestionamiento está dirigido a la aparente división entre lo público y lo privado. Pues, entienden que lo personal (doméstico/reproductivo) debe convertirse en un eje para su accionar organizado. Pero, además de que su organización es el espacio político de sus demandas más inmediatas relacionadas con intereses vinculados a su rol reproductivo, también se dirige a transformar, a más largo plazo, las estructuras que condicionan su subordinación. Entre algunos de los más conocidos están <sup>77</sup>:

- Grupos de mujeres que participan en la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER).
- Foro de Mujeres de Nicaragua; organizado hace más 6 años con la misión de promover espacios de convergencia, para aportar a la construcción de la democracia nicaragüense. Está integrado por féminas de diversas ideologías políticas, opciones partidarias y sectores sociales. Considerado como *“un logro del proceso de negociación y respeto a las diferencias que las mujeres de nuestro país han alcanzado”* <sup>78</sup>.
- Red de Mujeres contra la Violencia, a la que pertenecen las Mujeres de Fe, que se caracterizan por su ecumenismo en la reivindicación de la autoestima y dignidad de la mujer a través de la práctica de la fe.
- Fundación Entre Amigas; que lucha por defender los derechos humanos de las mujeres. Brindan cursos de capacitación a mujeres y jóvenes; y consejería especializada a mujeres víctimas de violencia <sup>79</sup>.
- Colectivo de Mujeres Carolina Osejo. Grupo de 26 mujeres <sup>80</sup> que quedaron desempleadas al ser despedidas de las bananeras, en la comunidad de Villa 15 de Julio, Chinandega. Trabajan en un proyecto de exportación de semilla de marañón y tienen 3 años de comerciar con Alemania. Para el 2000, se prevía procesar la producción de unas 85 manzanas cultivadas, así como producir vinagre y pasas de marañón <sup>81</sup>.
- Programa de Promoción de las Mujeres, dirigido por la Universidad de las Regiones Autónomas del Atlántico y Costa Caribe de Nicaragua (URACAN) en colaboración con el Gobierno local.

<sup>77</sup> Estas organizaciones aparecen independientemente de sus particulares niveles de proyección. Este aspecto ya deberá ser motivo de otra investigación, para identificarlas con más singularidades en su quehacer dentro de la sociedad nicaragüense.

<sup>78</sup> BOLSA DE MUJERES, Edición No. 33.

<sup>79</sup> Ver: LA BOLETINA, No. 41, p. 55.

<sup>80</sup> Al momento de desarrollar este documento.

<sup>81</sup> Ver: *Ibid.*, p. 57.

- Asociación de Mujeres Nicaragüenses “Luisa Amanda Espinosa” (AMNLAE); con programas de capacitación, de salud, jurídico-legal, económico y político <sup>82</sup>.
- Mujeres Nicaragüenses “Conciencia” (MNC); organismo cívico, amplio, no gubernamental, sin fines de lucro, orientado a fortalecer el proceso de institucionalización de la Democracia como sistema de vida, promoviendo la interiorización y práctica de sus valores, el cumplimiento de los deberes y el uso adecuado de los derechos ciudadanos, especialmente en el sector semi-urbano y rural sin acceso a la educación formal <sup>83</sup>.
- Asociación de Mujeres Fraternidad; organización barrial que brinda atención a mujeres y a la juventud <sup>84</sup>.
- Mujeres Güiriseras de Bonanza; grupo de 22 mujeres güiriseras de la comunidad de Los Cocos, en el municipio de Bonanza, Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) <sup>85</sup>.

*b) Organización masculina*

El Grupo de Hombres contra la Violencia; que se distinguió en el año 1999, entre otras cosas, por su campaña “Violencia contra las mujeres: Un desastre que los hombres *Sí* podemos evitar”. Realizó talleres, exposición de videos y otras actividades grupales <sup>86</sup>. Evaluaron su efectividad, al concluir la campaña, con encuestas y entrevistas a varones, en los meses de julio y agosto de 1999 y a inicios del 2000. Los resultados de este trabajo se concretan en una serie de conclusiones que coadyuvan no sólo al cambio de concepciones propiamente que afectan las relaciones de género, sino también las afecciones que las desiguales y violentas relaciones entre hombres y mujeres, traen en perjuicio de la equidad <sup>87</sup>. Tienen prevista una segunda parte de esta evaluación, tomando la opinión de las mujeres, para que manifiesten los cambios que observaron en los hombres durante y después de la campaña.

*c) Organizaciones mixtas que simpatizan o se identifican como feministas*

Dentro de estos espacios mixtos hay cuatro organizaciones:

---

<sup>82</sup> Ver detalle gráfico en: BOLSA DE MUJERES, No. 30 “AMNLAE: Balance – 1997”.

<sup>83</sup> Para mayor información sobre aspectos organizativos y de servicio, etc., ver: Mujeres Nicaragüenses “Conciencia”.

<sup>84</sup> Ver: BOLETINA (1999), No. 39, pp. 49 – 50.

<sup>85</sup> Ver: *Ibid.*, p. 50.

<sup>86</sup> Quien esto escribe, participó en una exposición de video y grupo de reflexión, en el mes de noviembre de 1999, en la Iglesia Morava de Managua, en compañía de las Mujeres de Fe, de la Red de Mujeres contra la Violencia.

<sup>87</sup> Ver, para más detalles: LA BOLETINA, No. 41, pp. 9 – 12.

Dos que se manifiestan abiertamente feministas: La Unión Nacional de Agricultores (UNAG) y la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC).

Por su parte, las que expresan sus simpatías son La Comisaría de la Mujer y el grupo Fundemos.

d) *Medios de comunicación social*

Son varias los documentos escritos, revistas, boletines, etc. que se encargan de informar sobre los trabajos realizados por las diversas organizaciones que reivindican los intereses femeninos y de género. Más, sin embargo, desde el punto de vista de su formalidad y periodicidad, se pueden mencionar:

- Radio Mujer; fundada hace 8 años por un grupo de mujeres, entre las que se encuentra su actual Directora, la Licenciada. Ada Luz Monterrey Edén.
- Bolsa de Mujeres; órgano escrito, fundado el 8 de marzo de 1995 y funcionando hasta hoy, bajo la dirección de la Licda. Xanthis Suárez <sup>88</sup>.
- La Boletina; revista bimensual de Puntos de Encuentro.

### 3. El Género en la democracia nicaragüense. Visión y análisis desde lo empírico

#### 3.1 Explicaciones metodológicas

Es un hecho que la concepción de la feminidad y la masculinidad, en la sociedad nicaragüense, representa una realidad cultural que dificulta la democracia. De más está repetir tantos argumentos. Por ello, se optó hacer más fluida y real esta interlocución, desde un proceso investigativo de carácter cuali-cuantitativo. Se entrevistó a 100 personas, divididas en 50 varones y 50 mujeres, ubicados dentro de lo que podría denominarse como una capa media trabajadora, con un nivel de conocimiento académico que va desde el primario hasta el superior. Se distinguen, los cien entrevistados entre sí, por ser unos más empobrecidos (as) que otros u otras; pero aún cuentan con los recursos mínimos o necesarios para no pertenecer al sector de las y los excluidos o empobrecidos extremadamente. Ya concretamente identificados, son 5 grupos de ambos sexos, divididos en: a)

---

<sup>88</sup> Para mayor información ver: Suárez, Xanthis (2000).

profesionales <sup>89</sup>, b) estudiantes universitarios <sup>90</sup>, c) amas de casa, y d) hombres que trabajan por su cuenta, especialmente en actividades comerciales.

La muestra se seleccionó sobre la base de contar con algunas opiniones de gente con experiencia e inclinación por las organizaciones de género; pero también de quienes la investigadora no sabía si poseían esta cualidad. De ahí que, hay mujeres y hombres organizados o interesados por las organizaciones de este tipo. Asimismo, están personas que participan activamente en programas radiales y/o televisivos, opinando sobre problemas de la coyuntura social nacional.

Como la intención fue, no sólo conocer el dato frío del número, sino las opiniones; la investigación tiene un carácter cuali-cuantitativo. Por eso el cuestionario, para la encuesta, fue elaborado con preguntas abiertas y cerradas. Las y los encuestados siempre debían justificar porqué se decidían por una específica respuesta. Así que, el análisis de los datos, con las preguntas abiertas, se categorizó de acuerdo a las coincidencias más relevantes encontradas en las opiniones. Para la recolección de los datos, se combinó el procedimiento de cuestionario escrito y de entrevistas estructuradas, a través del mismo instrumento. Las entrevistas, en su mayoría, se hicieron directamente; pero hubo ocasiones en las que se usó el teléfono. Las cinco preguntas estaban dirigidas a conocer la opinión sobre: 1) si había democracia en Nicaragua; b) a qué género consideraban que favorecía la democracia actual; 3) quiénes debían organizarse como género; 4) si las organizaciones de género ayudaban al desarrollo de la democracia, y, 5) qué solución proponían para hacer más efectiva la equidad de género en la democracia actual. Del análisis de los datos obtenidos y analizados a la luz de los contenidos expuestos en la parte teórica de la investigación, se infirió lo que a continuación se expresa ya categorizado e interpretado.

### 3.2 La percepción que de la democracia tienen hombres y mujeres nicaragüenses

#### 3.2.1 Su concepción de la Democracia

Hay una diferencia numérica en torno a la concepción de la Democracia entre hombres y mujeres <sup>91</sup>. Para los primeros, ésta sí existe en el país, mientras que para las féminas, aunque numéricamente aceptan su existencia, debe tomarse en cuenta las opiniones de las que aseguran que no hay. Desde las explicaciones se infiere que los varones manejan un concepto tradicional y limitado de la

---

<sup>89</sup> Además de la especialidad de cada uno, son en su mayoría, maestros y maestras del nivel medio y superior.

<sup>90</sup> En su mayoría de la Carrera de Derecho.

<sup>91</sup> Ver: Anexos, Cuadro No. 1: ¿Hay democracia en Nicaragua?

democracia. Se quedan en la participación electoral y en la posibilidad de expresar con libertad sus opiniones. Las mujeres, por su parte, ven la democracia desde su situación de exclusión como género. Y, algo muy importante es que, al negar la existencia de esta forma de gobierno, ambos sexos, con un porcentaje parecido <sup>92</sup>, evidencian la falta de participación real tanto de hombres como de mujeres y aluden, especialmente, al empobrecimiento de las mayorías. Y más sintomático aún, fue encontrar que cuando dijeron “no saber”, no sólo casi coinciden en porcentaje, sino fundamentalmente en asegurar que lo que hay, ahora, es una dictadura o que se va en camino a instaurarla. Por ejemplo, alguien, sobre el particular, expresó: *“No sé... No le podría decir. Es muy difícil... Pues, yo lo que veo es que Alemán es igual a Somoza. Lo que él dice eso se hace, todos le tienen miedo. Hasta los abogados que deben castigar a los que roban o matan le obedecen sus órdenes.... a los trabajadores, al pueblo, a ese no le hace caso y cada vez estamos más pobres?”*

En resumen, hombres y mujeres coinciden respecto a que: en Nicaragua no podrá hablarse de democracia, mientras haya persecución sexual, prostitución infantil, adolescente y adulta; pornografía, explotación y esclavitud sexual; violaciones que resultan de prejuicios sociales, como racismo, xenofobia <sup>93</sup>, discriminación étnica, extremismo religioso y antireligioso; tráfico internacional de mujeres y niñas, etc. Se ilustra con la expresión de una de la entrevistadas que, opinando de manera parecida a otras y otros, dijo: *“Mientras haya mujeres que mueran por aborto y con causas relacionadas con la maternidad y los diputados sigan optando por penalizar el aborto y quitar el aborto terapéutico, la sociedad nicaragüense seguirá siendo una sociedad que le cierra las puertas a la democracia y a la justicia y a una vida digna para todos y todas”*. A más de la mitad de los varones y mujeres, más o menos, se les puede resumir su opinión sobre el país con las palabras de uno que dijo: *“Nicaragua no sólo es una sociedad subdesarrollada, sino que, además, es una sociedad injusta y, por lo tanto, no es democrática”*.

### 3.2.2 La Democracia tiene género

Aunque hay una diferencia porcentual entre hombres y mujeres al responder. Los datos denotan que hay claridad en ambos sexos sobre que el masculino es el género favorecido por la “democracia” actual <sup>94</sup>. Según sus explicaciones, reflejaron como real el hecho de que las mujeres, desde niñas y adolescentes, son víctimas de actitudes culturales negativas que las discriminan con respecto al acceso a la educación y la tecnología. La incorporación masiva de las féminas al

<sup>92</sup> Ver: *Ibíd.*

<sup>93</sup> Algunos (as) se refirieron al ataque del gobierno a las dirigentes de ONG’s, aduciendo su origen extranjero.

<sup>94</sup> Ver: Anexos, Cuadro No. 2: ¿A qué género favorece la democracia actual?

mercado laboral, no deja de acarrearles el peso de la “doble jornada de trabajo”. Asimismo, el significativo problema de que la mujer trabaje o no fuera de casa; puesto que, por lo general, es también la responsable del trabajo doméstico, permanezca o no en casa, y que, por ello, igualmente sufre la afeción de las imágenes sexistas y discriminatorias que propagan los Medios de Comunicación Social.

### 3.3 La percepción que de las organizaciones de género tienen hombres y mujeres nicaragüenses

#### 3.3.1 Permanencia y desafíos a la tradición

Ambos géneros rebasan el 70% al opinar que quienes deben organizarse son las mujeres y casi un 20% opina que ambos sexos <sup>95</sup>. Se dedujo de estas coincidencias, fundamentalmente que: concuerdan al aseverar que la sociedad aún ve con desconfianza los movimientos femeninos y, más aún, se extraña que hayan organizaciones de hombres que se solidaricen con las mujeres y propugnen por una concepción más justa del género. Todas las mujeres y la mayoría de varones entrevistados, con diversas formas expresivas, pero en esencia, coincidieron en que el crecimiento de las organizaciones de género y la conquista de espacios por las mujeres, ha significado para la vida personal de muchas féminas el aumentar el número de divorcios o separaciones. Y que a pesar de los movimientos a favor de la reivindicación de las mujeres, en vez de aminorar, se ha aumentado el número de hogares encabezados por mujeres. También hubo acuerdos en asegurar que el simple hecho de ser mujer continuará siendo potencialmente una esclavitud.

Aunque en porcentaje mínimo, llama la atención las respuestas sobre que “ninguno de debe organizarse” o que “sólo los hombres” deben hacerlo. En cuanto a las mujeres, se infirió de esto, que sus respuestas rebasan su propio marco y hacen pensar en la complejidad del tema. Todas con complicaciones emocionales y dificultades económicas, viven más descontentas que contentas de sí mismas y de la democracia actual. De ahí, que es dable deducir que, las diferencias de opinión están en dependencia de los niveles de conciencia sobre la democracia como sistema de gobierno y el papel de ellas dentro de la misma. Conciencia que, en última instancia, está determinada por su nivel de organización e independencia económica y laboral. Es decir, que las que viven más en casa y dependen económicamente del marido o compañero, o hasta de los padres o hermanos (como hubo algunos casos), son un poco más temerosas y tímidas en sus opiniones, en relación con las que trabajan fuera del hogar, se procuran una entrada económica personal y están organizadas.

---

<sup>95</sup> Ver: Anexos, Cuadro No. 3: ¿Quiénes deben organizarse como género?

### 3.3.2 Importancia de la organización de género

Cuando coinciden hombres y mujeres en que son ambos sexos los que deben organizarse <sup>96</sup>, y en el momento de responder afirmativamente que las organizaciones de género ayudan al desarrollo de la democracia <sup>97</sup>, más de la mitad de mujeres y la mayoría de varones de esos porcentajes, opinaron que la comunidad de mujeres puede servir de modelo para otras comunidades sociales. Pues, según su particular forma de ver las cosas, las mujeres son más disciplinadas y han desarrollado más tolerancia, paciencia y habilidad y honradez, para manejar las finanzas. Un varón, por ejemplo, dijo: “... *porque... yo no sé cómo hacen (las mujeres)... hacen milagros... con los reales que consiguen, para pagar el teléfono, la luz, el agua, la comida, etc. y, aún les queda para comprarle a los hijos y a otros miembros de la familia alguna prenda de vestir, o algún libro, o algo que les hagan falta... Es que, son muy ordenadas y no malgastan los reales, porque no tienen vicios. Ellas deberían administrar la economía de este país*”.

También reconocen, en su mayoría, que la organización para las mujeres tuvo su inicio y apertura durante el Gobierno Revolucionario, en la década de los 80. Pero, asimismo, también hubo quienes opinaron que la incapacidad de estos movimientos, para escuchar a todos los grupos sociales, analizar su potencialidad y asegurar su plena gestión, fue lo que en gran parte los llevó al fracaso, para permanecer en el poder. Se enlaza con esto lo que a continuación se expone sobre la respuesta que dieron a la quinta pregunta de la encuesta.

### 3.3.3 Relevancia de la educación como recurso alternativo de solución

En la quinta pregunta de la encuesta <sup>98</sup>, hay aceptación de la importancia que tienen la organización y la legislación para la mejoría de la democracia. Más, sin embargo, la mayoría de ambos sexos opinó sobre la urgencia de hacer pausas de reflexión nacional, aprovechando los recursos organizativos que ya existen, o creando otros para educar masivamente al pueblo. Entre otras cosas, expresan que esto debe hacerse con el fin de acabar con las pasiones partidarias, los temas conflictivos y la creencia en las promesas que “se van a cumplir”, en las elecciones. Pues esta forma de ver la vida, impide la toma de conciencia responsable sobre las urgentes tareas pendientes en la reconstrucción de una nueva democracia de carácter genuinamente popular. Es decir, basada en acciones compartidas y criterios comunes, con un programa en que todas las personas de base se integren, de acuerdo a sus potencialidades y niveles de desarrollo que los

<sup>96</sup> Ver: Anexos, Cuadro No. 3: ¿Quiénes deben organizarse como género?

<sup>97</sup> Ver: Anexos, Cuadro No. 4: ¿Ayudan al desarrollo de la democracia las organizaciones de género?

<sup>98</sup> Ver: Anexos, Cuadro No. 5: “¿Qué solución propone para hacer más efectiva la equidad de género en la democracia actual?”

caractericen particularmente. Una democracia que, desde sus políticas estatales, trabaje por la unidad de las acciones de todos los grupos y organizaciones de la llamada “sociedad civil” de las que se conocen movimientos, programas y estrategias, que hasta ahora no han demostrado los resultados que de ellos se esperan.

En otras palabras, demandan la necesidad de la orientación, para aprender a exigir la práctica de una democracia auténticamente participativa, no hegemónica y representativa; con participación de todos los sectores sin discriminación de etnia<sup>99</sup>, género, ingreso, ubicación geográfica y edad. Un sintomático argumento, para ejemplificar esta necesidad es el expresado de la siguiente manera: hay diferencias generacionales en cuanto a la distribución de las tareas domésticas. Por ejemplo, las opiniones coincidieron en que la resistencia es menor cuando se trata de dividir el cuidado de los hijos y mayor cuando se trata del trabajo doméstico, realidad que diferencia nuevas y viejas generaciones. Pues, como los hombre más jóvenes están siendo educados ya de otra manera, desde que se hizo la revolución; ellos asumen con más naturalidad la colaboración en el hogar. A diferencia de los varones de generaciones más antiguas que se niegan rotundamente o se resisten.

#### 4. Reflexiones Concluyentes

##### 4.1 Desde el tema y su importancia

- a) En los niveles de desarrollo social actuales, la *preocupación por la igualdad y equidad entre géneros* es un *compromiso nacional e internacional*. Por eso, el género y su problemática dentro de la democracia, no es posible estudiarlo ignorando el fenómeno de la mundialización. Porque, las contradicciones que determina el sistema capitalista globalizado en la vida de cada nación, también afectan las relaciones de género de las mismas. Por lo tanto, no se puede prever el desarrollo de un país y del mundo en general, sin desarrollar un consenso sobre la importancia de una mayor participación de hombres y mujeres en igualdad de derechos en todos los ámbitos de la vida. En otras palabras, propugnar porque las féminas como los varones accedan, tanto a los servicios sociales como a posiciones de decisión.
- b) Dos *componentes inseparables* caracterizaron, como *antecedentes* más inmediatos, la realidad interna de Nicaragua a partir de los inicios de la

---

<sup>99</sup> Entre las y los encuestados hubo personas originarias de la Costa Caribeña nicaragüense. Sin embargo, el tema de la equidad entre etnias no fue resaltada sólo por ellos. También lo hicieron otros y otras entrevistadas, especialmente profesionales y quienes participan en programas de opinión y se mantienen atentos al análisis de la coyuntura nacional.

década de los 90: las *políticas neoliberales* implementadas por el nuevo Gobierno y una estructura social y jurídica construida e implementada en el transcurso del *Gobierno Revolucionario*. Esa contradicción del nuevo sistema social instaurado, provocó el inicio del fenómeno de la exclusión. Especialmente desde 1994, como efecto de la suscripción incondicional del Estado nicaragüense a los dictados del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, con la aplicación del ESAF. Pues, este documento, guía la política económica nacional y define claramente la desventaja de la mayoría de ciudadanos; que se encuentran indefensos ante el poder. Aparejado a esto está la corrupción institucionalizada, que ha vuelto más cruel la sobrevivencia de las mayorías y, por ende, ha dificultado el proceso de desarrollo de la incipiente democracia y la inicial búsqueda de la equidad de género.

- c) Los *roles rígidos* que mujeres y hombres ocuparon y siguen ocupando en diferentes culturas se debe, fundamentalmente, a que se consideran de *connotación natural* por las *diferencias de sexo*. Más allá de las virtudes y talentos personales, existe una enorme variedad de expectativas, comportamientos, prejuicios y “valores” que han sido construidos históricamente. De ahí que, la realidad que oferta lo cotidiano y los diferentes estudios, ponen en evidencia que en Nicaragua, como en gran parte de los países del mundo, las mujeres viven en situación de desventaja social con respecto a los hombres. Esto se expresa en su limitado acceso a oportunidades, bienes y recursos. Lo que socialmente les impide desarrollar al máximo su potencialidad productiva humana y social. Por lo tanto, para que haya desarrollo sostenible y democracia real, hay que dejar de considerar “naturales” los atributos que poseen mujeres y varones (lo femenino y lo masculino). Aceptar que son propios de cada cultura, que de hecho presentan importantes variaciones según las clases sociales, las etnias y los momentos históricos, y que son creados en realidad por medio de fuertes condicionantes sociales, religiosos, económicos y políticos.
- d) A la vez que desarrolla una ideología y un sistema de transmisión, *cada régimen de género también crea un sistema de represión de otras ideologías alternativas*. Es necesario romper con una visión patriarcal de la historia, escrita a partir de la dominación, donde los protagonistas son los “héroes” políticos, empresarios, dirigentes, etc., relegando a tantas mujeres al papel de esposa, hija, feligresa, subalterna, etc. “de un varón”. Este enfoque reduccionista no tiene en cuenta a tantas mujeres que hicieron y hacen la historia de la vida cotidiana. Especialmente en Nicaragua, donde las féminas ostentan el 61 % del personal que labora en el servicio público<sup>100</sup> y el 52 % a las que, por no tener pareja, les corresponde la responsabilidad de la familia<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Ver: Lalo Orozco il. (1999): Mujeres y Hombres en el Empleo Público de Nicaragua, p. 15.

<sup>101</sup> Ver: *Ibid.*, p. 41.

#### 4.2 Desde lo que es en el presente

- a) Es un hecho que ha habido avances en la conquista de reivindicaciones que se reflejan en la participación de la mujer fuera del ámbito de lo doméstico. Pero eso no quita que *el problema* de la discriminación de género  *siga* siendo de una *agudización alarmante*, debido especialmente a que la democracia no funciona con la autenticidad exigida por el derecho, la ciencia y la ética de la convivencia humana.
- b) Aunque queda mucho por hacer, por preguntarse, etc., en relación con la década de los 80, hoy hay *más espacios*, para discutir sobre políticas de género. A pesar de que su implantación esté *dificultada* por los conflictos de *intereses*, por las *diversidades culturales* del país y por *la multiplicidad* de los *actores sociales y políticos* envueltos en la polarización ideológica y la falta de discernimiento, para exigir otra conducta a los gobernantes.
- c) La concepción de la *feminidad* manejada hasta hoy, es una *realidad cultural* que *dificulta la democracia*. Pero, para imaginar soluciones factibles, no debe perderse de vista que hay un agotamiento del modelo. El vacío existencial provoca el dilema de cómo elaborar las alternativas viables; pero tanto los hombres como las mujeres que han alcanzado niveles de organización y comprensión de la problemática, tienen la suya. Muy particular, pero es una solución esperanzadora: mesiánica o utópica, no en todos (as) es la misma, pero la hay. Lo importante es que en su mayoría no están ajustadas al fatalismo y al conformismo, y que quienes la poseen resisten a la enajenación del sistema, hecho que las y los hace sujetos de transformación.

#### 4.3 Desde lo que debiera ser para el futuro. A manera de recomendaciones

- a) Si verdaderamente hay revestimiento de fidelidad, a lo que implica el *compromiso* por el cambio social y la transformación democrática, en ningún espacio y momento se debe despreciar o dejar de lado la perspectiva de género, pues es un "*verdadero prisma*"<sup>102</sup> a través del cual se hace indispensable revisar el mundo y la historia. Esto coadyuvará para ver hacia el futuro y percibir que el mundo del presente requiere del concurso de *ambos géneros*, con un máximo de creatividad, de autonomía, de flexibilidad, de compromiso social; sin exclusión de ningún tipo, viendo deliberadamente la participación de la mujer en nuevos espacios sociales y políticos. Así, se recuperará definitivamente la ternura, la entrega al otro y la otra, la seguridad

---

<sup>102</sup> Rodríguez, Jorge Daniel (1997), Ob. Cit., p. 10.

en sí mismo (a), y la afirmatividad y la destreza como valores humanos, y no como valores atribuidos a una supuesta naturaleza femenina o masculina.

- b) Con base en reflexiones, investigaciones y contacto directo con las experiencias del pueblo, debe *crearse un discurso*<sup>103</sup> que mire críticamente la cultura creada y alterada por intereses ajenos. Para sembrar un nuevo universo imaginario sobre nuestra identidad y el papel social que nos corresponde como hombres y mujeres capaces de recrear la historia y renovar la cultura. Construyendo ciudadanía, respeto y realidades de poder. Acordando con Elizabeth Jelín<sup>104</sup>, que la ciudadanía democrática puede ser promovida por medio de actividades y demandas iniciadas y patrocinadas por organizaciones y movimientos de la sociedad civil, como los de género y feministas. Para que de esta manera las iniciativas y movimientos que emergen de actores sociales, puedan llegar a tener un papel significativo en la agenda de la democratización como proceso.
- c) Son absolutamente necesarias las *transformaciones económicas y estructurales*. Pero, no lo son menos las *políticas y culturales*, para que no sólo se modifiquen las condiciones de vida de las personas, sino también los sentidos comunes tradicionales. A fin de crear formas de pensar y vivir en sociedad, hombres y mujeres unidos como dos tipos de seres humanos, cuya unidad en la diversidad es fundamento y razón del bienestar general y del desarrollo integral. Una manera de coadyuvar a este proceso de cambio, desde lo académico, es la *educación* y la *capacitación formativa ciudadana*. Misma que, entre otros procedimientos, puede recurrir a la implementación de foros de discusión e investigación, como el presente; y a niveles más amplios, a través de cursos de formación política que coadyuven a cambiar la cultura política y de género hasta hoy dominantes.
- d) El patriarcalismo histórico heredado, más que problema de género, es un problema de *postergación*. Así que, en vez de legitimarlo, es un deber entender que, desde la sociedad civil, las y los *profesionales* necesitamos *comprometernos* en un *proceso* de *construcción* de “nuevas relaciones” de género, entendidas como “igualdad y reciprocidad” entre mujeres y hombres; y de ambos para con el universo todo. Nuevas relaciones que ayuden a romper poco a poco con la visión exclusivista masculina, que repetidas veces se disfraza de “inclusiva” sin serlo en la realidad concreta.

<sup>103</sup> A raíz de la discusión en grupo (con los intelectuales que conforman el colectivo de trabajo) del primer borrador de este proyecto, es necesario, por recomendación, hacer notar que: se habla de “*discurso*”, en el supuesto de que quien lo maneje tendrá autorización moral, para hacerlo. Es decir, que su práctica cotidiana no contradiga lo que manifiesta cuando expresa su discurso oral o escrito.

<sup>104</sup> Jelín, Elizabeth ( ): DESAFÍOS SOCIALES DE LOS AÑOS NOVENTA: CÓMO RESPONDER A LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y LA EXCLUSIÓN, p. 54.

## Resumen

El objetivo fundamental del cual se derivó el tema de este estudio, y que fue punto de partida, para los hallazgos aquí expuestos, estuvo dirigido a: encontrar la relación que existe entre democracia y género, en la sociedad nicaragüense de finales del siglo XX, ubicada dentro del proceso de mundialización o globalización, tomándose como contexto específico, la última década (de los 90) y los primeros 6 meses del año 2000. El análisis de los hechos es producto de la confrontación de la teoría con la práctica. Por eso, durante todo el proceso, desde una óptica cuali-cuantitativa, la investigación tuvo como fuentes de datos la bibliografía especializada y una encuesta aplicada a cien personas, distribuidas en partes iguales entre hombres y mujeres.

Por ser el último estudio de entre una serie de investigaciones realizadas por otros profesionales, también se procuró establecer una línea de conexión con las temáticas que le antecedieron. Fundamentalmente, para que el concepto de democracia se comprenda, hasta donde sea posible, desde una visión holística. Entendiendo que tal forma de gobierno es, esencialmente, un "todo" cuya unidad queda inconclusa si en sus mecanismos de realización no considera la equidad entre géneros tan importante, como los elementos de tipo económico, político, jurídico, educativo, organizativo, institucional, etc.

Todo gira en torno a una explicación del concepto de género como fenómeno cultural histórico que abarca tanto a hombres como mujeres; a fin de diferenciarlo del concepto biológico de sexo que la costumbre y el prejuicio han impuesto como eje cultural, para especificar lo que es el enfoque genérico. También, se alude a que el género y la democracia se deben entender como elementos inseparables e intercomunicados en el devenir de la humanidad. De tal manera que por eso se ubican históricamente las conquistas y desaciertos que, dentro del proceso democrático nicaragüense, se ha tenido con respecto a la inclusión y exclusión de género.

Entre los hallazgos más sobresalientes está, en primer lugar, que la democracia, para serlo, no sólo debe preocuparse, entre otras cosas, por reducir la brecha entre élites minoritarias muy ricas y mayorías empobrecidas e indigentes, sino que, dentro de ese procedimiento, también preservar la equidad de género. Es decir, que sus políticas, como forma de gobierno, deben propiciar la igualdad de oportunidades, para hombres y mujeres, y apoyar todo cuanto se haga al respecto desde las organizaciones de la sociedad civil.

La fundamental tesis concluyente está en aceptar que: son absolutamente necesarias las transformaciones económicas y estructurales. Pero, no lo son menos las políticas y culturales. De tal manera que, no sólo se modifiquen las condiciones de vida de las personas, sino también los sentidos comunes

tradicionales. Pues, para romper la inercia de formas de pensar y vivir en sociedad, hombres y mujeres deben luchar unidos como dos tipos de seres humanos cuya unidad en la diversidad es fundamento y razón del bienestar general y del desarrollo integral. Porque, es válido que el patriarcalismo histórico heredado, más que problema de género es un problema de postergación. Por lo que en vez de legitimarlo, es obligación moral entender que, desde la sociedad civil, las y los profesionales necesitamos comprometernos en un proceso de construcción de “nuevas relaciones” de género, entendidas como igualdad y reciprocidad entre mujeres y hombres, y, de ambos para con el universo todo. La novedad de esas relaciones estará en que ayuden a romper, en un proceso permanentemente formativo, con la visión exclusivista masculina, que repetidas veces se disfraza de “inclusiva” sin serlo en la realidad concreta.

En consecuencia de lo dicho, debe apreciarse como acuerdo que la ciudadanía democrática puede ser promovida con la construcción de espacios de encuentro, logrados a través de actividades y demandas iniciadas y patrocinadas por organizaciones y movimientos de la sociedad civil, como los de género y feministas. Para que las iniciativas que emergen de actores sociales, puedan llegar a tener un papel significativo en la agenda de la democratización como proceso. En el entendido de que, una alternativa para coadyuvar a este proceso de cambio, desde lo académico, es la educación y la capacitación formativa ciudadana. Misma, que entre otros procedimientos, puede recurrir a la implementación de foros de discusión e investigación como el presente y a niveles más amplios, a través de cursos de formación, que coadyuven a cambiar la cultura política y de género hasta hoy dominantes.

## ANEXOS

GRAFICO # 1: ¿Hay democracia en Nicaragua?

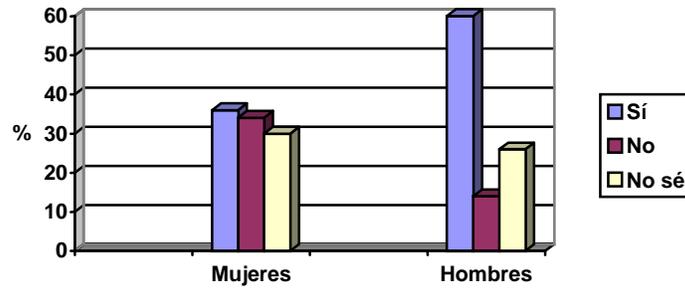


GRÁFICO # 2: ¿A qué género favorece la democracia actual?



GRÁFICO # 3: ¿Quiénes deben organizarse como género?

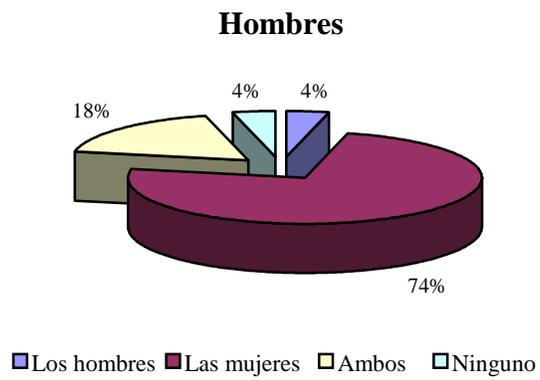
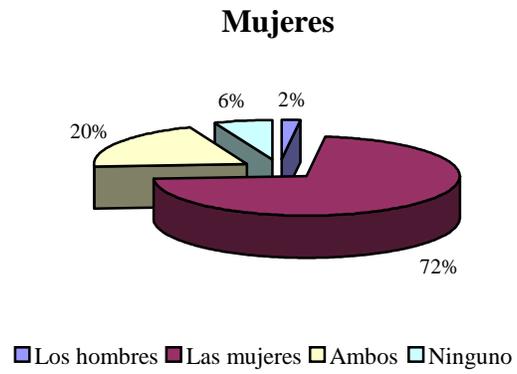


GRÁFICO # 4: ¿ Ayudan al desarrollo de la democracia las organizaciones de género?

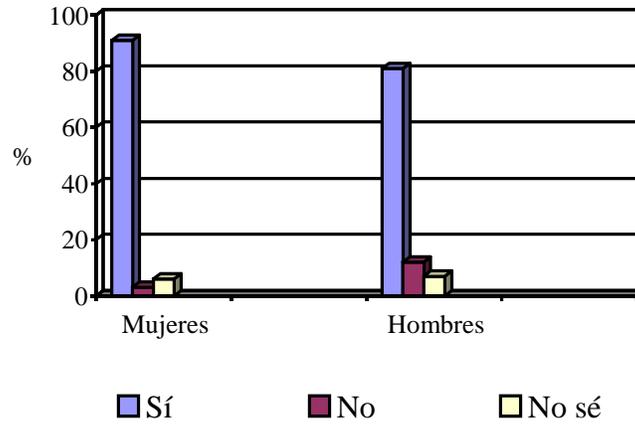
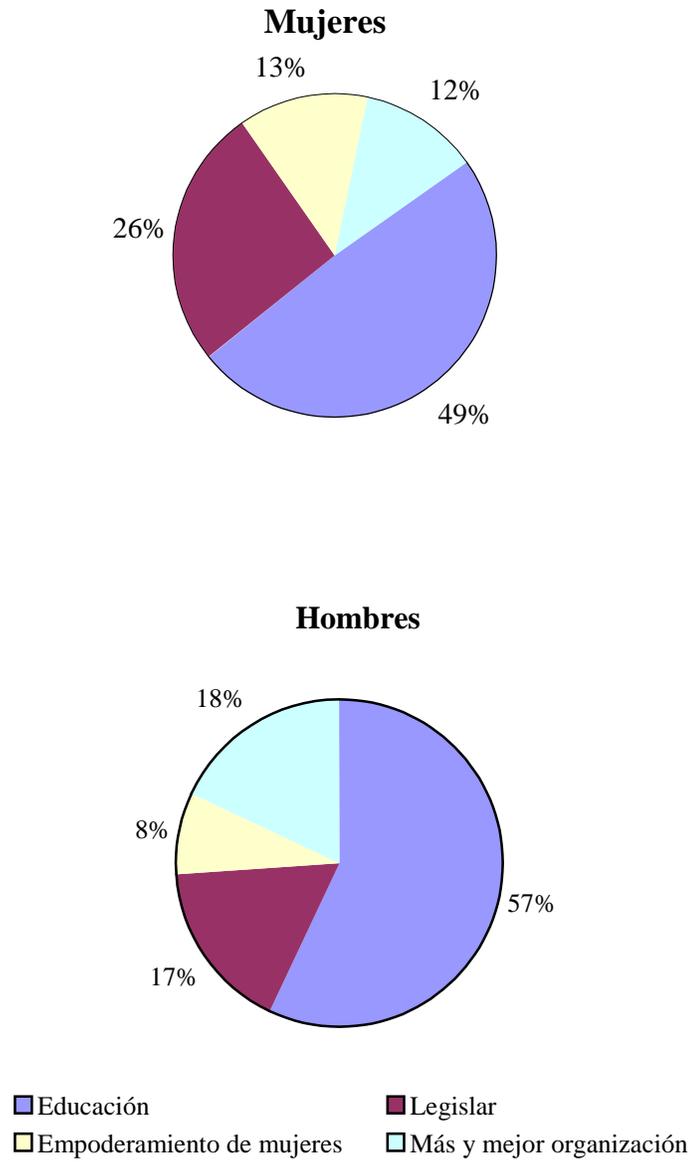


GRÁFICO # 5: ¿Qué solución propone para hacer más efectiva la equidad del género en la democracia actual?



## 5. Bibliografía

- *Libros*

1. **Aldana Saraccini, A. V.** *Introducción a la filosofía*, UPOLI, Managua. 1995.
2. **Galeano, Eduardo.** *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*, Siglo XXI. México. 1998.
3. **Hinkelammert, Franz J.** *Crítica a la razón utópica*, DEI, San José. 1984.
4. **Lagarde, Marcela.** *Identidad y subjetividad femenina*, Programa Interdisciplinario de Género, UCA, Lectura 3. Managua. 1992.
5. **Lagarde, Marcela.** *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, UNAM. México. 1990.
6. **Miranda, Nelly.** *El sistema sexo-género con dominación masculina: análisis de la situación de la mujer nicaragüense*, Programa Interdisciplinario de Género, UCA, Managua. 1994.
7. **Orozco, Lalo il.** *Mujeres y hombres en el empleo público de Nicaragua* GTZ/Proyecto Promoción de Políticas de Género. Managua. 1999.
8. **París Pombo, Ma. Dolores.** *Crisis e identidades colectivas en América Latina*, Plaza y Valdés Editores, México. 1990.
9. **Policía Nacional de Nicaragua.** *Respondiendo a necesidades de seguridad ciudadana de mujeres y hombres*, GTZ/Proyecto de Promoción de Políticas de Género, Managua. 1999.
10. **Suárez García, Xanthis.** *Adelante mujeres construyamos el futuro*, Bolsa de Mujeres/Grupo Emigdio Suárez Ediciones, Managua. 2000
11. **Serrano Caldera, Alejandro.** *El fin de la historia: reaparición del mito*, Editorial 13 de marzo. La Habana. 1991.
12. **Serrano Caldera, Alejandro.** *Los dilemas de la democracia*, Universidad Americana (UAM), Managua 1995.
13. **Serrano Caldera, Alejandro.** *Del tiempo y sus metáforas*, CIEETS e Instituto Martin Luther King, UPOLI, Managua. 1996.
14. **Téfel, Reynaldo Antonio; Vargas, Oscar-René; Delgado Sarmiento, Violeta; Amaya Talamante, Adilia.** *Desafíos de la sociedad civil: pobreza, corrupción y desarrollo*, Foro Democrático, Managua. 1998.
15. **Vargas, Oscar-René.** *Nicaragua: un país de niños y mujeres*, Editorial Vanguardia, Managua. 1992.
16. **Vargas, Oscar-René.** *Pobreza en nicaragua: un abismo que se agranda*, Instituto de Investigación y Desarrollo Humanístico, IDEHU - UPOLI. Managua. 1998.
17. **Varios.** *Mediación y género*,: GTZ/Proyecto de Promoción de Políticas de Género, 1ª Edición, 1999. Managua. 2000.

## - Artículos de Revistas y otros documentos

1. **Angulo, Carmelo.** *Los derechos humanos de la tercera generación.* En Revista Cultura de Paz, Año VI, No. 23, pp. 34-38. Martín Luther King - UPOLI, Managua. 2000.
2. **Arrién, Juan Bautista y De Castilla, Miguel.** *La experiencia nicaragüense en la construcción democrática desde la educación,* CIELAC-UPOLI y Fundación Friedrich Ebert. Documento fotocopiado. Managua. 2000.
3. **BOLSA DE MUJERES.** Números 24 y 27. Grupo Emigdio Suárez Ediciones. Managua. 1997.
4. **BOLSA DE MUJERES.** Números 30 y 33. Grupo Emigdio Suárez Ediciones. Managua. 1997.
5. **ENVÍO.** Año 18, Número 213. UCA. pp.7, 21, 34. Managua. 1999.
6. **ENVÍO.** Año 19, Número 219. UCA. pp.3, 5, 12. Managua. 2000.
7. **Gandarias, Jon y Vásquez, Lucía.** *El feminismo como símbolo de una nueva democracia,* Curso de Postgrado sobre Democracia. Documento fotocopiado. UPOLI, Managua. 1996.
8. **Gandarias, Jon.** *Democultura,* Curso de Postgrado sobre Democracia. Documento fotocopiado. UPOLI, Managua 1996.
9. **INFORME DEL PNUD, 1997.** En Latinoamericana '99. "Pobreza y Desarrollo en el Mundo", pp. 20 y 21. Editorial Lascasiana. Managua. 1999.
10. **Jelín, Elizabeth.** *Desafíos de los años noventa: cómo responder a las políticas de ajuste y exclusión.* (No aparecen datos editoriales).
11. **Korol, Claudia.** *Feminismo, educación popular y revolución.* En Latinoamericana '98. "Una patria en "otra" paz". Editorial Lascasiana, Managua. 1998.
12. **LA BOLETINA,** No. 41, Revista de "Puntos de Encuentro". Managua. Enero 2000.
13. **LA BOLETINA,** No. 42, Revista de "Puntos de Encuentro". Managua. abril-junio 2000
14. **LA BOLETINA,** No. 39, Revista de "Puntos de Encuentro". Managua. abril-junio 1999.
15. **MUJERES NICARAGÜENSES "CONCIENCIA",** "Educación Cívica Democrática a los Ciudadanos sin acceso a la Educación Formal". Documento fotocopiado, sin datos editoriales.
16. **Orozco P., Javier.** *La eclesiología pentecostal,* Revista Nicaragüense de Teología Xilotl, STB, UPOLI y CIEETS, Número 24, Año 12. Managua noviembre de 1999
17. **Pedrosa de Pádua, Lucía.** *La mujer latinoamericana en exodo,* En Latinoamericana '99. "Esta Patria en Éxodo", José María Vigil y Pedro Casaldáliga, Dominicanos. Managua. 1999
18. **PNUD.** *Desarrollo humano,*. Documento fotocopiado. 1996.
19. **PNUD.** Informe sobre desarrollo humano. Harla. Fotocopia, México. 1995.

20. **Rodríguez, Jorge Daniel**, sdv. *Perspectiva de género: prisma para la educación popular*. En Latinoamericana'97 "Una Patria de Patrias Hermanas". Editorial Lascasiana. Managua. 1997
21. **Serrano Caldera Alejandro**. *Los desafíos de la democracia*, CIELAC-UPOLI y Fundación Friedrich Ebert. Documento fotocopiado. Managua. 2000.
22. **Thai Hop, Pablo Nguyen**. *Los excluidos, extraña criatura del neoliberalismo*. En Revista Cristianismo y Sociedad. Tierra Nueva, p. 53, Guayaquil. 1994.
23. **Torres Rivas, Edelberto**. *Centroamérica en el final del siglo (Una reflexión egoísta, en primera persona)*. En Revista Cultura de Paz, Año VI, No. 23, pp. 3-6. Martín Luther King - UPOLI. Managua. 2000.

## **La experiencia nicaragüense en la construcción democrática desde la educación**

*Juan Bautista Arrién*

*Miguel De Castilla Urbina*

### Presentación

Educación y Democracia son procesos sociales que se necesitan mutuamente. La Democracia necesita de la Educación para reproducirse y multiplicarse en el universo de lo social, y la Educación necesita de la Democracia para fortalecer su identidad y su capacidad para ser punto de encuentro y mediación productiva entre las personas.

Este documento ha sido escrito con el propósito de desentrañar la relación existente entre educación y democracia, a partir de la experiencia nicaragüense más reciente, en el contexto del *Programa de Formación Política*, promovido por el Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (CIELAC) y la Fundación Fredrich Ebert.

El mismo ha sido dividido en dos partes. La Primera tiene carácter introductorio y contextualizador, en ella se presentan los grandes desafíos de la educación para el desarrollo humano sostenible y para la construcción de una ciudadanía democrática.

Ahí radica su grandeza, pero, a la vez, la posibilidad permanente de desvirtuarla. La educación es ir construyendo al ser humano cuando éste es mera posibilidad. De manera análoga, la persona humana no podrá ser un fin y dueña de cuantos medios debe usar para ello, sino cuando responda debidamente (de ahí responsabilidad) a la exigencia de ser fin y a la realización de los imperativos que conllevan los medios de que dispone. El fin se construye en interacción con los demás, los medios se realizan en interacción con los demás. Es decir, la comunicación y la participación son calidades inherentes a la persona humana. La persona humana es comunicación y es participación, se realiza en comunión y participación con las otras personas, en el ejercicio compartido de sus derechos y deberes, pero determinados por la interacción con los demás. *Vivir junto a los otros, mejor, vivir con los otros.*

Cada día más el concepto de democracia es asociado a la necesidad de la participación de las personas en todos aquellos aspectos de sus vidas que más cercanos están a sus intereses vitales, como son las necesidades económicas, de libertad, de movilidad social, de información y de autorrealización.

En este sentido, si por definición democracia es participación activa en la vida ciudadana, ¿qué mayor grado de participación puede haber que la interacción pedagógica e interpersonal que se da en la relación educativa concreta, a través de

la cual se construye al ciudadano?, ¿Hacer del proceso educativo, un proceso participativo de construcción del ser humano, no es acaso el embrión de la construcción del ciudadano, de la sociedad democrática y de la democracia?

Este vivir con los otros, vivir en sociedad, activar procesos sociales, está actualmente determinado por la organización política (de la polis) de la sociedad, o mejor, de la comunidad. Se construye la sociedad sin vaciamos de nuestros derechos y deberes, no es la sociedad la que dona la facultad de construir comunidad, sino que son las personas humanas las que construyen la sociedad, ellas son la fuente original de la iniciativa y del poder para organizar y compartir la convivencia ciudadana, son las personas las que por naturaleza viven en comunidad, la constituyen, la organizan y la administran. Cada persona posee, y más en particular, el conjunto de personas posee el germen de la democracia, de la *res-pública*, de la verdadera política. El poder o presencia activa permanente del pueblo *demos-cratos* es en realidad una especie de *person-cratos*, el poder de las personas.

Lo interesante es que el ejercicio de este poder se va adquiriendo, se educa la persona para su participación y/o ejercicio de su función en la sociedad o comunidad de seres humanos. La democracia es, pues, una forma de vivir y actuar en comunidad, haciéndola viable en sus distintas dimensiones, especialmente el ejercicio del poder social que es la política. De ahí que la democracia se va construyendo, viviendo, perfeccionando, lo que implica que existe íntima relación entre educación y democracia, más exactamente entre educación y democratización o proceso de construir la democracia, dado que, en último término, lo que hace posible la democracia son los sujetos democratizadores que construyen y ejercen la democracia. La educación como proceso social y como proceso pedagógico, pretende la construcción y la formación de sujetos constructores de democracia.

En la Segunda Parte, se presenta el esfuerzo nicaragüense de los últimos veinte años por contribuir al desarrollo democrático en el país desde y en su educación. En tal sentido, se presentan experiencias que van desde la Cruzada Nacional de Alfabetización, que el año 2000 cumplió 20 años, hasta la reciente elaboración de la Estrategia Nacional de Educación, en la que participaron diferentes sectores de la sociedad nicaragüense. Junto a estas, se presentan también experiencias nacionales como: la Consulta Nacional para la definición de Fines, Principios y Objetivos de la Educación, realizada en 1980; y la experiencia de la Autonomía Escolar, experiencia en proceso de realización en la actualidad.

La Cruzada Nacional de Alfabetización (1980) fue en la práctica la primera gran acción popular transformadora del pueblo, porque hizo de la educación el medio de su propia transformación como pueblo. Con la Cruzada, el pueblo alcanzó un grado especial de desarrollo educativo, por cuanto la Cruzada fue un Proyecto Político-Educativo, global, popular y nacional. Con la Cruzada, la educación se transformó

como educación y como proceso educativo, siendo el pueblo el sujeto-objeto más profundamente transformado en esa transformación.

Si el pueblo se transforma a sí mismo, si se convierte en el sujeto histórico de su propio destino, si participa en definir su propio sistema económico, político y social, ¿por qué no ha de ser capaz de participar en definir su propia educación? Es una pregunta lógica.

Insistimos que la educación fue la experiencia más profundamente revolucionaria del pueblo nicaragüense y, en general, de todo nuestro país.

En el carácter esencialmente participativo y popular del proyecto revolucionario sandinista, desarrollado en forma masiva en la insurrección y en la Cruzada Nacional de Alfabetización, se transfiere fácilmente el proyecto educativo. Se trata de una educación no sólo para el pueblo, sino también a partir del pueblo, que pertenece al pueblo, una educación que hace del pueblo su mismo sujeto.

La Cruzada Nacional de Alfabetización realizada en Nicaragua entre marzo y agosto de 1980, constituyó un gigantesco proceso, articulado horizontalmente por múltiples y variadas relaciones pedagógicas, construidas por diferentes tipos de actores, siendo los principales los alfabetizandos y los alfabetizadores.

Este proceso interactivo del que aprende y del que enseña (y que al enseñar aprende), tuvo como contenido básico, no sólo al aprendizaje de habilidades y destrezas relacionadas con la lecto-escritura, sino principal y fundamentalmente a la reflexión y análisis acerca de la realidad social en que cotidianamente realizaban su existencia, tanto el alfabetizando como el alfabetizador y, de manera general, la población nicaragüense de esos días.

Las reflexiones eran sobre los más variados temas a saber: la economía local, el crédito agrícola y los sistemas de mercadeo; las plagas, los suelos, y la depredación del medio ambiente; la alimentación, las enfermedades y los hábitos higiénicos; la Revolución y la soberanía nacional, y entre todos estos temas, en un lugar de privilegio y de reiteración permanente, el tema de la educación, de la necesidad y de la importancia de la educación para el desarrollo individual y colectivo, para las personas, las familias y el país.

Así, de la manera más natural, en el diálogo alfabetizador, entre marzo y agosto de 1980, poco a poco vino construyéndose la interrogante acerca de ¿cómo debía ser la Educación?, que acompañara y sirviera de sustento al proceso revolucionario que se iniciaba.

De esta manera, no es aventurado afirmar que la Cruzada Nacional de Alfabetización fue la matriz en que se gestó colectiva y masivamente la idea de la

Consulta Nacional para definir Fines, Principios y Objetivos de la Educación, idea que, como se explicara anteriormente, años antes había sido prevista en el contexto de la lucha insurreccional, pero que hoy, en la Cruzada adquiere legitimidad y se convierte en voz y necesidad colectiva.

El modelo de autonomía escolar ha supuesto un cambio significativo en la gestión educativa, acercando el poder de las decisiones e, incluso, su funcionamiento a los actores y usuarios de los servicios educativos, en un engranaje positivo de participación social y comunitaria. La educación ha contribuido a crear climas importantes de concertación ciudadana y a poner en práctica una forma de democracia participativa. Esta todavía se mueve hacia la verdadera descentralización, por cuanto la autonomía escolar nicaragüense está aún bastante supeditada al poder del centro, es decir, del Ministerio de Educación. Por otra parte, debido al sustento político que permea la vida del país, existen expresiones, a veces claras, otras sutiles, de intervención en los supuestos procesos de democracia. No siempre el juego de las diferencias tiene espacio en el modelo de autonomía, porque, de hecho, se excluyen de antemano. Este y otros elementos que están presentes en el modelo de autonomía escolar nicaragüense han generado tensiones sociales y han obligado a que el modelo sea sometido a una neutral evaluación y revisión. Sin duda, el fundamento del modelo es válido, moderno y cercano a una democracia participativa, pero en su organización y funcionamiento aún presenta vacíos y limitaciones que es necesario superar.

El cambio de autoridades en el Ministerio rector de la Educación Nacional, en septiembre de 1999, significó no solamente el cambio de estilo en el proceso de formulación de la política educativa, sino que también creó las posibilidades para forjar una nueva forma para pensar y decidir políticas educativas en el país.

La forma pensada y propuesta como posibilidad real para reflexionar sobre la educación nacional e imaginarse su futuro, fue la idea de un Plan Nacional de Educación para el largo plazo de quince años. Un Plan Educativo para la Nación nicaragüense, que trascendiera la contingencia de los partidos políticos y los tiempos de la política y los gobiernos.

En efecto, a inicios de diciembre de 1998, después del desastre provocado por el paso del Huracán Mitch (octubre-noviembre 1998) y presentarse el mismo como una oportunidad para el desarrollo equitativo y sostenible del país, el Ministro de la rama educativa convocó a las máximas autoridades de los subsistemas de la Educación Técnica y la Educación Superior, de las organizaciones magisteriales y a expertos nacionales del campo educativo, para la formulación de un Plan Nacional de Educación para el largo plazo de quince años.

## 1. Educación - Democracia - desarrollo humano - gobernabilidad y alivio de la pobreza: una relación intrínseca

### Educación y Democracia

La persona humana nunca es un medio, siempre es un fin, jamás un instrumento, sino la dueña de cuantos instrumentos están a su alcance y bajo su responsabilidad personal y social.

En Nicaragua, durante los últimos veinte años, ha habido procesos de construcción democrática desde y con la educación, en los cuales el signo ha sido la participación de los actores sociales en los mismos. En este trabajo se presentan los más relevantes.

### Educación y desarrollo humano

El desarrollo humano se sustenta en el principio óntico y ético que determina a la persona humana, según el cual el centro y fin de todo desarrollo debe ser el ser humano.

En principio, el desarrollo humano fue definido como el proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo todo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un ambiente físico saludable hasta las libertades políticas, sociales y económicas, es decir, humanas. La principal regla del desarrollo humano es "la inversión en, de, para y por la gente", el capital o potencial humano, es decir, el desarrollo de las capacidades humanas y de su debida utilización social, productiva, económica, cultural y con un enfoque holístico, global.

Activando ese desarrollo humano en toda persona, como el imperativo de que "ser humano es un deber", una responsabilidad personal y social, económica y política, el desarrollo humano implica convertir ese concepto filosófico-ético, en una praxis compartida. El desarrollo humano se hace acción tras las dimensiones prácticas de equidad, productividad, sostenibilidad y participación, aunque sus principales coordenadas son la equidad y la participación; la equidad en sus múltiples expresiones y la participación en sus múltiples formas. "El deber de ser humano" sólo se hace realidad cuando existen condiciones y oportunidades para todos y cuando existen los mecanismos institucionales, sociales y comunitarios para lograrlo. Se trata, en último término, de hacer la vida humana sostenible, ahora y en el futuro.

El proceso educativo personal y social, se constituye en el proceso de desarrollar las capacidades, competencias y destrezas para aprender a ser humano y a actuar como humano, en interacción con los demás, con la naturaleza y con las grandes oportunidades que presenta la evolución global de la humanidad. Dicho de otra forma, activar el desarrollo humano es educarse en sentido amplio. Educación y desarrollo humano se encuentran en un proceso que es, a la vez, educativo y desarrollo humano.

### Educación y gobernabilidad

La gobernabilidad tiene íntima relación con el desarrollo humano y con la Democracia. El primero entraña el despliegue de capacidades, opciones y oportunidades que hacen posible la realización del ser humano como tal, la segunda ubica al ser humano desarrollado en su relación con los demás, en la dinámica de una convivencia social, en un engranaje denominado comunidad, en cuya realización participan todos. Ser humano es un deber (desarrollo humano), ser social es hacerse humano en comunicación con los demás y en participación de las tareas de la comunidad (democracia).

Sin embargo, las calidades óptica y ética del ser humano en una apreciación filosófica consistente, no se expresan en la práctica con la pureza y diafanidad de los grandes conceptos. Hacerse humano y vivir juntos constituyen un permanente desafío a la convivencia humana. Es cierto que esta convivencia está organizada con el trasfondo de un verdadero contrato social y con los componentes institucionales y jurídicos que ordenan y estructuran esa convivencia para su correcto funcionamiento y el bienestar común. Esa organización entraña, además, la armonía de todos esos componentes, a fin de garantizar la correcta administración del poder social. Más aún, están bien definidos los cauces que conducen al poder, la base que le proporciona verdadera legitimidad al Gobierno, los medios facilitadores y también coercitivos (orden jurídico) que necesitan su correcto ejercicio y las garantías de que goza todo ciudadano para enfrentar los abusos del poder. Tenemos, pues, construido el edificio de la gobernabilidad.

Sin embargo, la gobernabilidad es un proceso que no sólo atañe la legalidad, legitimidad, eficiencia y transparencia de la gestión pública gubernamental, sino que incluye una relación constructiva entre gobernantes y gobernados, un reparto equitativo y equilibrado de competencias y atribuciones entre las instituciones y una voluntad colectiva de hacer justas nuestras sociedades.

La gobernabilidad es una tarea conjunta de gobernantes y gobernados. La responsabilidad de estos no termina en elegir a los gobernantes y a quienes los representan. La representación no anula la responsabilidad ética de los ciudadanos

en participar activamente en bien de toda la comunidad nacional. En este sentido, todos gobiernan, todos deben gobernar, todos tienen la responsabilidad ética respecto a la cosa pública, al bien y bienestar de la ciudadanía. En este sentido, gobernar es enseñar y aprender a gobernar. Los gobernantes enseñan y aprenden al gobernar y los gobernados aprenden y enseñan en el ejercicio de su participación en el gobernar.

Esto fundamenta el principio de que "gobernar es educar". Hacer posible el ejercicio cotidiano de la ciudadanía y de la vida cívica para toda la población es, al mismo tiempo, construir la autonomía necesaria de un Estado y de los gobiernos sucesivos. Sólo la vigencia de valores éticos globales pueden ser la base de una acción concertada entre gobernantes y gobernados, entre ciudadanos, independiente o dependientemente de su ubicación en el cuerpo social, en la democracia formal y participativa. Sin una fuerza moral sólida firme y continuada no es posible la gobernabilidad.

Esto quiere decir que no nacemos con las capacidades y calidades para participar en la construcción y ejercicio de una ciudadanía responsable. Esta capacidad y esta responsabilidad se adquieren, se construyen. Se educa para la ciudadanía, se educa para la gobernabilidad, para el ejercicio de la vida cívica, para el ejercicio de gobernar, para la formación y activación de los valores que sustentan el gobernar, encontrándose los de arriba y los de abajo en un espacio compartido de acción, aunque con distintos papeles y funciones que son esencialmente complementarios para el buen suceso de la nación.

La lógica de la gobernabilidad es la del poder efectivo en favor de la ciudadanía. La lógica de la democracia es la de la igualdad política. Ambas lógicas se encuentran en la educación de sujetos constructores de democracia y de sujetos con las condiciones propias de una educación y una gobernabilidad compartida.

### Alivio de la pobreza

El desarrollo humano, la democracia y la gobernabilidad chocan violentamente con una realidad que impide su realización y su vigencia: La pobreza que excluye a grandes mayorías del desarrollo humano, de la participación en la vida ciudadana y que constituyen una amenaza para la gobernabilidad. El *desarrollo humano* es un imperativo ético fundamentado en la esencia misma de la persona, la *democracia* es poner en acción la dimensión social de toda persona, la *gobernabilidad* es el ejercicio armónico de los derechos y deberes que fundamentan la vida ciudadana.

La pobreza no es un fenómeno reducible solamente a la falta de recursos económicos, para la satisfacción de necesidades primarias básicas, sino que es un

proceso más complejo que implica un conjunto sistémico de valores culturales, espirituales, antropológicos, psicológicos, económicos y políticos.

Pobre no es sólo el que tiene un dólar o menos de ingreso diario, pobre es también el que está excluido de las oportunidades para desarrollar sus capacidades humanas, pobre es el que carece de posibilidades para aprovechar los beneficios del desarrollo, pobre es el que está apartado de participar en la vida ciudadana en igualdad de oportunidades, pobre es el que queda al margen de las clases gobernantes o sufre las consecuencias del mal gobierno, o el de la corrupción generalizada.

En todo caso, más del 60% de la población nicaragüense está excluida del desarrollo humano, de la democracia participativa y de la gobernabilidad responsable y compartida. Esa misma proporción se mueve en los dominios de la pobreza económica y de la pobreza extrema.

La experiencia nos dice que, de no mediar una ruptura profunda, la pobreza genera pobreza y que ésta se trasmite a las siguientes generaciones.

Pero ¿cómo romper ese círculo tan herméticamente cerrado? Las voces se levantan en favor de la educación. La educación parece ser el proceso, lento pero certero, para salir de la pobreza o, mejor, para aliviar la situación de pobreza de muchas personas.

Una cosa es aliviar la situación de pobreza y otra dejar fuera de la vida humana la pobreza. Respecto al alivio de la pobreza, se apuesta a la educación básica fundamental, por cuanto el paso por ella incrementa la productividad del educando y, consiguientemente, el salario que genera, según alguna corriente de pensamiento, conlleva mayor tasa de retorno respecto al costo de la educación lograda y mayor rentabilidad social respecto a la incidencia de ese nivel de educación en las variables sociales de las personas.

Apostar sólo por la educación primaria en razón de los criterios anteriores y de constituir ese nivel de educación en un derecho humano fundamental, no agota la solución de la pobreza en su dimensión global. Para ello es necesario descartar la trampa escondida en ese discurso, pues aliviar la pobreza mediante los efectos positivos de la educación básica, no significa desarrollo. Este sí se fundamenta en la educación, pero en la educación completa, en todos sus niveles. La educación, así entendida, sí supera la pobreza en toda su dimensión y diversificación porque ella, la educación, es en sí desarrollo humano y genera el desarrollo económico, social, político y cultural que se traduce en el desarrollo de un país.

## 2. La experiencia nicaragüense en la construcción democrática desde la educación

### 2.1 La cruzada nacional de alfabetización. Germen de una sostenida participación y organización popular (1980)

La educación es un fenómeno muy complejo desde el punto de vista social y técnico.

¿Puede un pueblo en determinado momento de su evolución asumir con responsabilidad el desafío de su propia educación?

Esta pregunta parece tener visos de populismo y de un discurso, más para la exaltación popular que para fundamentar objetivamente algún hecho real.

No se trata, claro está, de relacionar pueblo-educación desde una perspectiva causa-efecto. La educación constituye un engranaje organizativo que abarca múltiples factores políticos, técnicos y administrativos, así como procesos sociales y pedagógicos que se ubican en los dominios de una ciencia con características de enorme contenido humano y ético.

Se trata simplemente que, en un momento de su historia, un pueblo en su totalidad siente que posee la fuerza y el deber de intervenir en algo que representa su desarrollo y su continuidad cultural.

Este momento histórico se trenzó en Nicaragua en ocasión de la Revolución Popular Sandinista (1979), en cuya dinámica el pueblo vio, en la Cruzada Nacional de Alfabetización (1980), el espacio propicio para volcar en ella, en el mismo pueblo, toda su energía social, por cuanto se constituía en la base de su propia transformación.

Retomando documentos y vivencias de ese momento histórico hecho a la medida de una extraordinaria gesta social, como la Cruzada Nacional de Alfabetización, se sintió que un pueblo en revolución no es sólo un pueblo abocado a transformar la realidad, es ante todo un pueblo transformándose a sí mismo, un pueblo que siente el compromiso de participar en su propio proceso educativo, como proceso de transformación global.

Las afirmaciones precedentes parecen situarse en los linderos de lo irreal y de lo imaginario, 20 años más tarde, es decir, en el año 2000.

Conocemos, no obstante, repetidas experiencias socio-políticas en las que el pueblo se desborda y orienta su energía hacia ideales poco comunes, movidos por una mezcla vigorosa de emoción y de compromiso, de sentimiento y reto de la realidad humana y social que sostiene y es necesario cambiar de raíz. En esas circunstancias, el convencimiento y la cohesión social, la unidad en una acción grandiosa para el país, resultan casi espontáneas.

No olvidemos que la Cruzada se presentó como un reclamo ético-social, puesto que el 50.2% de la población mayor de 10 años era analfabeta, lo que significaba marginación, exclusión, pobreza, condena a estar desconocida, incluso en sus futuras generaciones, de los beneficios del desarrollo que en las dos décadas anteriores había tomado fuerza en Nicaragua.

Como es tradicional, el área rural, estructurada en grandes latifundios y un campesinado pobre, concentraba gran parte de la población analfabeta. Alrededor del 90% lo era.

Por otra parte, el programa histórico del Frente Sandinista reclamaba, como uno de los derechos fundamentales de la gente, el acceso a la educación, asumiendo como primer paso gigantesco de ese derecho la alfabetización. "Y también enséñeles a leer", era el legado transmitido desde el Chipote del General Sandino cuando ordenó que alfabetizaran a su Estado Mayor, y cuando creó espacios apropiados para que su gente aprendiera a leer y escribir. Era la lucha contra la ignorancia, de mayores consecuencias para el futuro de la población que la propia lucha por la libertad del intervencionismo norteamericano.

Lo anterior se comprende al recordar que el nuevo proyecto educativo nicaragüense, nacido a partir del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, en julio de 1979, y cuyo germen esencial lo constituyó la Cruzada Nacional de Alfabetización, ha significado la concentración y convergencia de una serie de elementos nucleares, ejes dinamizadores para impulsar sus acciones con un nuevo cambio y sentido. Esto implica, en primera instancia, el involucramiento masivo del pueblo, a través de una participación cada vez más amplia y comprometida.

De esta participación popular se han derivado otros ejes complementarios, pero no menos importantes y significativos: la movilización, la creatividad, la capacitación y -para darle mayor coherencia y organicidad- la organización.

No se puede concentrar en un breve resumen, lo que legitimó en la práctica la vida social y educativa de los siguientes términos: *participación, movilización, creatividad, capacitación y organización*, desde la acción del pueblo y con el pueblo. 60 mil gentes, la inmensa mayoría muchachos y muchachas, preparados expresamente para la actividad multifacética de alfabetizar, diseminados en todo el territorio nacional, alfabetizando durante cuatro meses, con una retaguardia técnico-

pedagógica permanentemente activa y presente, con una gigantesca logística de apoyo, hicieron que Nicaragua entera estuviese en estado de educación. Fue la mayor movilización y participación popular, única de la historia reciente de Nicaragua, fue la expresión unitaria más compacta y global de la Nación en torno a una acción educativa. Detrás de cada alfabetizador estaba su familia, y en la acción alfabetizadora encontraron otra familia, muchas de ellas en el área rural. Esto hizo que la gente de la ciudad llegara, se identificara y comprendiera la vida y situación del campesinado y se comprometiera con trabajar por superarla.

Los 406,045 nicaragüenses alfabetizados y la reducción de la tasa de analfabetismo del 50.2% al 12.9% no es todo lo que generó la Cruzada, por extraordinarios que sean estos logros.

En términos educativos, una acción (Cruzada, Campaña etc.) alfabetizadora de cobertura nacional sólo tiene sentido cuando sus efectos sociales y pedagógicos se expanden a través de nuevas actitudes de la población y creando las condiciones que imposibiliten el retorno al analfabetismo, lo que implica retos a la propia educación y la intervención conjugada de lo social, político, económico y laboral en favor de los nuevos alfabetas.

En este sentido, la estrategia educativa subsiguiente, vale decir, el Programa de Educación Popular de Adultos (EPA), atendiendo cerca de 200.000 recién alfabetizados por alrededor de 16,000 maestros populares; la Consulta Educativa Nacional para definir los fines, principios y objetivos de la nueva educación; la nueva estructura del sistema educativo; la vinculación educación-trabajo etc., se sustentaron en la experiencia pedagógica de la Cruzada.

En esa extraordinaria experiencia, caracterizada por la frase "la educación se llenó de pueblo y el pueblo de educación", se cimentó el proyecto social, económico, político y cultural de la revolución. Las raíces de ese proyecto tienen componentes educativos. De ahí el afianzamiento de la "educación popular" como idea vertebradora del proceso educativo.

Con ello, Nicaragua se inscribe en una corriente mundial y, sobre todo, latinoamericana de reacción contra la escuela tradicional, convertida en muchos casos en factor de acentuación de las desigualdades y de alienación de los educandos respecto a su mundo real. Con una diferencia fundamental: mientras en otros países la Educación Popular aparece confinada a trabajos experimentales, en general promovidas al margen del Estado, en Nicaragua se trata de un enfoque esencial de la política educativa gubernamental.

Como ocurre en otras adjectivaciones aplicadas a la educación, no es fácil identificar en pocas palabras las características definidoras de lo "popular", ni establecer las fronteras precisas que separan esta concepción de otras no menos críticas de la

educación tradicional, como pueden ser las de educación liberadora, educación nueva, educación abierta, comprometida, concientizadora, etcétera.

Un resumen de los criterios que sustentan en Nicaragua al concepto de Educación Popular podría ser el siguiente:

En primer lugar, es una educación que concede prioridad al derecho a la educación de los sectores populares, tradicionalmente discriminados. En ese sentido, es una educación reparadora de injusticias, que se explican por las insuficiencias del pasado. No obstante, no es una educación masiva para las masas, ni una educación populista.

En Nicaragua la Educación Popular se inserta en una situación de cambio estructural revolucionario. Se nutre de ese proyecto político, que es también eminentemente popular, y contribuye a su desarrollo. La Educación Popular afirma un pie en la pedagogía y el otro en la historia, como acontecer asumido por la colectividad.

El pueblo, por la acción de cada uno de los individuos que lo componen y por la de sus organizaciones, es el protagonista de esta educación. Desde el punto de vista pedagógico, el educando pasa a ser sujeto de la educación, agente de su propio desarrollo. Desde el punto de vista sociopolítico, participa en la concepción y gestión de los procesos educacionales. Desde el punto de vista sociopolítico, participa en la concepción y gestión de los procesos educacionales. Desde el punto de vista cultural, no renuncia a su experiencia anterior ni a sus manifestaciones creadoras, ni se somete acriticamente a la versión escolar de la cultura. El educando integra estos elementos, valorizando su mundo y desarrollándolo, en un proceso que ya no es receptor, sino constructor, con empleo de unos materiales que le son familiares y de otros que resultan de nuevas experiencias.

Este protagonismo supone múltiples formas de participación organizada en todos los niveles, modalidades y momentos del proceso educativo, desde el diagnóstico de las situaciones hasta la evaluación de los resultados. Participar significa corresponsabilizarse del Proyecto Educativo.

La Educación Popular se propone democratizar el saber, que es un requisito de la democratización del poder. La democratización del saber implica la valoración del saber popular en todo lo que tenga de positivo y la necesidad de que el educando sepa cómo aplicar su saber e, incluso, cómo acceder a él, en actitud permanente de autoaprendizaje, dentro o fuera del marco educativo organizado. La creación del saber, la difusión del saber y el control de sus aplicaciones dejan de ser el privilegio de los iniciados para convertirse, con la necesaria adscripción de funciones y responsabilidades, en fuerzas de cambio colectivamente orientadas.

De este modo la educación deja de ocuparse de transmitir un saber almacenado para estimular el saber que responde a las necesidades, características y problemas de la comunidad. Por consiguiente, hace de la realidad concreta su marco significativo.

De ahí la importancia de que esta educación sea a la vez integral (en el sentido de dirigirse a la totalidad del ser humano y sus necesidades) e integrada. No se le concibe actuando en el aislamiento, sino concertadamente con otros servicios de sentido igualmente popular, como los de la salud, la producción, la cultura, etcétera.

La necesidad de partir de la realidad, interpretarla correctamente y actuar sobre ella, modificándola positivamente, lleva a superar el enfrentamiento que caracteriza a la educación tradicional entre conocimiento teórico y práctico y la subvaloración del trabajo manual frente al trabajo intelectual. No han de ser teoría y práctica, manual e intelectual, categorías opuestas que coexisten en el acto educativo yuxtaponiéndose o sucediéndose, pero manteniendo cada una su autonomía, sino manifestaciones de igual valor como expresión humana, que se nutren mutuamente, en una relación dialéctica que sitúa al hombre críticamente en su contexto especial y temporal concreto y dinámico, para conocerlo y modificarlo con su pensamiento y con su acción integrados.

Se comprende que esta Educación Popular hace uso mucho más de modalidades no formales de educación que de los recursos institucionales y metodológicos fuertemente estructurados y rígidos de la pedagogía tradicional. No obstante, la Educación Popular no es ni debe ser caótica, y requiere un buen nivel de organización, coherente con sus principios.

Similarmente, su condición de popular no supone que sea acientífica, ni mucho menos anticientífica.

Una concepción popular de la educación tiene importantes implicaciones sobre la planificación y la gestión de la misma, sobre la organización de los servicios, el personal y su formación, las relaciones interpersonales, los objetivos, contenidos y métodos, aspectos que serán abordados más adelante.

Como se comprende, una visión que conmueve los cimientos mismos de la educación no limita sus efectos a la alfabetización y la educación básica de los adultos, aunque sea en estas áreas donde el objetivo "popular" resulta más frecuentemente aplicado. El documento "Proyecto Político-educativo de la Revolución Popular Sandinista", ya citado, señala entre las principales prioridades "desarrollar la concepción y práctica de la Educación Popular nicaragüense con el fin de generalizarla progresivamente en los distintos programas educativos".

Cabe decir, igualmente, que no sólo en el Ministerio de Educación se habla de Educación Popular. Otros ministerios y organizaciones de masas contribuyen a su definición y puesta en práctica.

Cuanto se afirma y aplica respecto a la Educación Popular en el contexto nicaragüense, en manera alguna conlleva restar a la educación su carácter científico y sus exigencias académicas. Este carácter propio de toda educación, siempre se mantiene en permanente desarrollo, de tal forma que su entraña popular se constituya en impulso generalizado para alcanzar los más altos niveles de la tecnología y de las ciencias, a los que pueden y deben tener acceso todos los ciudadanos.

Una concepción de Educación Popular, y mucho más un mero discurso de Educación Popular, que no fuesen acompañados de todas las exigencias científicas, no sería ni educación ni popular. Sonaría a popular, pero dejaría de ser educación. Sólo el rigor científico y académico insertos en la veta de lo popular darán categoría a la educación.

Este itinerario, que tuvo como punto de partida la Cruzada Nacional de la Alfabetización, ha creado nuevas rutas hacia el empoderamiento de la sociedad civil, de las comunidades y de lo local, en forma de participación y organización, típicos cimientos prácticos de una convivencia democrática. Nada extraño que la Estrategia Nacional de Educación (1999), el proceso completo de formulación del Plan Nacional de Educación, así como la discusión de la Ley General de Educación, estén sustentados en amplios procesos de participación social. Nada extraño que se haga familiar crear políticas sociales y educativas de Estado con base en amplios y sólidos consensos sociales. Nada extraño que la Coordinadora de la Sociedad Civil esté jugando un papel clave y compartido con las estructuras del Gobierno para hacer viables los compromisos emanados de la Cumbre del Desarrollo Social (Copenhague 1996) y formalmente adquiridos en Ginebra (1998) y, sobre todo, en Estocolmo (1999).

La participación es un extraordinario capital social que tiene el pueblo nicaragüense, el que debe constituirse en la garantía de su paz, democracia y desarrollo. La Cruzada fue, quizás, la fuente primigenia y original de este capital social.

## 2.2 La consulta nacional para la definición de fines, principios y objetivos de la educación (1981)

La Cruzada Nacional de Alfabetización ofreció a la Consulta el tema, la energía interior y la estructura organizacional sobre la cual se realizaría la misma. En

efecto, uno de los subproductos de la Cruzada, tan importante como la población alfabetizada, fue la gestación y organización de los Movimientos y Organizaciones Sociales que agremiaron a todos los sectores del país. Esas organizaciones fundadas y forjadas en 1980, en el transcurso de la Cruzada, fueron la base sobre la cual en 1981 se realizaría la Consulta Nacional para la definición de los Fines, Principios y Objetivos de la Educación nicaragüense.

En su turno, cuando las organizaciones sociales de mujeres, jóvenes, escritores, campesinos, militares, etc., fueron a la Consulta, en el proceso horizontal de responder a las preguntas del cuestionario, ésta se constituyó en crisol en donde colectivamente se inició el proceso de aprender a construir opiniones, criterios, críticas y propuestas.

La Consulta fue así, un proceso educativo, democrático y participativo a multinivel, en el que la población, a través de sus organizaciones sociales, reflexionó y propuso como quería que fuese su educación.

### 2.2.1 Los objetivos de la Consulta Nacional

Los Objetivos de la Consulta Nacional fueron los siguientes:

*Objetivo 1:* "Obtener información adecuada de los grupos para la definición del perfil que exprese las cualidades de que estará conformado el tipo de hombre que habrá de dar continuidad a los profundos cambios a que se encuentra convocada hoy la sociedad nicaragüense en el contexto de la Revolución Popular Sandinista".

*Objetivo 2:* "Determinar las demandas que los grupos participantes en la Consulta Nacional Educativa proponen, acerca de las formas y contenidos que habrán de conformar la educación nicaragüense del futuro".

*Objetivo 3:* "Detectar los problemas u obstáculos que podrían darse en el futuro en el proceso de educación formal y no formal, determinando los factores que los provocan".

*Objetivo 4:* "Detectar el nivel de percepción, aceptación o rechazo, de los grupos participantes, frente a las medidas que al interior del Sistema Educativo, el Gobierno de Reconstrucción Nacional a través del Ministerio de Educación, ha implementado a partir del triunfo de la Insurrección Popular Sandinista".

*Objetivo 5:* "Determinar las formas educativas (formales y no formales) que utilizan los grupos de nuestro país, para educarse e informarse y sobre los problemas, principios, normas y metas de la Revolución Popular Sandinista".

*Objetivo 6:* "Identificar el perfil de opiniones de los grupos organizados, sobre los diferentes elementos que integraban el sistema escolar en la educación del antiguo régimen.

## 2.2.2 El método de la Consulta

La Consulta se realizó mediante un método compuesto que combinó procedimientos propios de la entrevista, la encuesta y el taller en un ambiente abierto con alto grado de participación, desde el nivel municipal hasta el nivel nacional, pasando por el nivel departamental.

### 2.2.2.1 Etapas

La Consulta se realizó en cuatro etapas, una primera etapa de preparación y organización, una segunda de capacitación de los facilitadores de los Talleres de Consulta, en la tercera etapa se realizó la Consulta propiamente dicha y en la última y cuarta etapa se consolidaron los resultados de la misma.

#### a) Etapa de Preparación

En la etapa de preparación, un equipo interdisciplinario de especialistas en consulta con organismos de base, formuló los objetivos, el cuestionario integrado por cincuenta y cinco preguntas y la estrategia de recolección de la información en los niveles municipal, departamental y nacional.

#### b) Etapa de Capacitación

En esta etapa se realizó un conjunto de cinco seminarios de capacitación, yendo del nivel nacional hasta el nivel municipal.

Se trataba de Seminarios de Capacitación para Instructores Nacionales; Instructores y Coordinadores Departamentales; Instructores y Coordinadores Municipales y para Secretarios (Relatores) y Moderadores (Facilitadores) de los Talleres Municipales, Departamentales y Nacionales según cada organización social participante en la Consulta.

#### c) Etapa de la Consulta

En esta etapa se realizó la consulta propiamente dicha. En ella participaron treinta grupos organizados y entidades colectivas. El procedimiento que se siguió fue el siguiente: el coordinador municipal de cada organización, de manera aleatoria y al azar, seleccionó entre la membresía de su organización en el Municipio, al diez por ciento de la población total por organización; después se les convocó y se

pasó a realizar el Taller de Consulta para responder al cuestionario de 55 preguntas previsto como documento base de la Consulta.

Paso seguido, cada organización de cada municipio, seleccionó a cinco de sus miembros para participar a nombre de ésta en el Taller Departamental de cada Organización, de cara a consolidar las respuestas ofrecidas por cada municipio a las preguntas del cuestionario.

En orden ascendente, el siguiente paso fue la realización, por cada organización, de un Taller Nacional, con los representantes seleccionados en los Talleres Departamentales, con el propósito de consolidar las respuestas ofrecidas por cada Departamento al cuestionario de la consulta.

Al final, cada Organización, en una actividad pública especial, conjuntamente con las otras 29 organizaciones, entregó, al Ministro de Educación, el documento conteniendo sus respuestas síntesis nacionales, acerca del cuestionario sometido a consulta.

#### d) Etapa de elaboración del Informe Final

En esta etapa, el equipo técnico del Ministerio de Educación, procedió a consolidar en un solo documento las cincuenta y cinco respuestas ofrecidas por las treinta organizaciones al cuestionario de la Consulta.

El resultado final de este proceso metodológico de construcción de variables e indicadores fue el documento conocido como Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación.

#### *2.2.2.2 El Cuestionario*

En el proceso de la Consulta, se confeccionaron y utilizaron doce documentos diferentes, especializados según niveles de realización de la misma (municipal, departamental, nacional). Los documentos fueron de diferente tipo, por un lado documentos base de tipo filosófico y metodológico; instructivos para los diferentes cargos técnicos según niveles; formatos, cuadros e instructivos para elaborar las síntesis según nivel, etc.

Entre todos estos documentos sobresale el Cuestionario Guía de Discusión. Este documento se sometió a distintas pruebas de validación, con muestras representativas de la población que participó en la consulta para hacerle los ajustes pertinentes, a fin de obtener el grado de confiabilidad y funcionamiento y que su lenguaje se ajustara a los distintos niveles de escolaridad de los consultados. Contenía preguntas abiertas, semiabiertas y cerradas en un total de cincuenta y cinco. Las preguntas abiertas y semi-abiertas permitían respuestas

amplias y adecuadas para obtener opiniones, las cerradas daban respuestas concretas que conducían a una sola interpretación; también contenía preguntas comprobatorias que permitían confirmar respuestas a preguntas anteriores o aclarar si éstas fueron muy generales e indefinidas.

Las cincuenta y cinco preguntas se distribuyeron en tres partes del cuestionario. La primera parte contenía treinta y tres preguntas en torno al desarrollo de la educación durante el régimen somocista y qué aspectos de ella se podían mantener, eliminar, mejorar o transformar en la nueva educación nicaragüense; se solicitaba recomendaciones sobre los temas planteados y que se mencionara los obstáculos que se preveían para hacer realidad las mismas. La segunda parte contenía doce preguntas por medio de las cuales se solicitaba información sobre los medios educativos que los consultados utilizaban para informarse y educarse sobre los principios, metas y problemas de la Revolución Popular Sandinista; también se buscaba conocer el grado de aceptación o rechazo de los decretos, leyes y disposiciones promulgadas por el Gobierno de Reconstrucción Nacional a través del Ministerio de Educación.

La tercer y última parte era una de la más importantes. A través de diez preguntas se buscaba las opiniones acerca de las cualidades del hombre de la Nueva Nicaragua.

#### 2.2.2.3 *Participantes*

El criterio base para seleccionar a la población participante en la Consulta, estuvo referido a las organizaciones sociales existentes en el país y relacionadas con la cuestión educativa.

Se adoptó el criterio elaborado por el CSUCA y UNESCO (1980) acerca de los Grupos Organizados y las Entidades Colectivas y aplicado en la Investigación regional "*La posición de los Grupos Organizados y Entidades Colectivas frente al Sistema Educativo*" (San José, CSUCA-UNESCO, 1980).

Los organismos y organizaciones participantes en la Consulta se dividieron según su vocación funcional, así:

- Partidos Políticos.
- Organizaciones Populares.
- Organizaciones Sindicales.
- Organizaciones Gremiales y Sociales.
- Organizaciones de la Empresa Privada.

## 2.3 Resultados e impacto de la consulta

### 2.3.1 Construcción de la democracia y actores democratizantes

Anteriormente se explicó lo referido al proceso de autoconstrucción social, vivido por las organizaciones sociales que sirvieron de sustento al proyecto revolucionario durante la Cruzada Nacional de Alfabetización y, también, los modos y maneras, como éstas continuaron con ese proceso de identificación, organización, aglutinamiento y crecimiento durante la realización de la Consulta Nacional, al reflexionar y debatir en conjunto a nivel municipal, departamental y nacional, sobre el mecanismo que garantizaría su reproducción y desarrollo como lo era la Educación.

En suma: las organizaciones sociales, a la vez que debatieron e hicieron sus propuestas acerca de cómo querían que fuese la educación del futuro nicaragüense, ellas mismas, en ese proceso se educaron, crecieron y se desarrollaron mediante el diálogo, el trabajo en grupo, la convivencia y el debate de opiniones divergentes, hasta llegar a acuerdos y consensos respecto a cada tema y cada problema inserto en las cincuenta y cinco preguntas del cuestionario de consulta.

La Consulta fue así un proceso educativo y cooperativo de construcción democrática en común, de criterios, percepciones y opiniones acerca de cómo querían que fuese su educación. Hombres y mujeres, jóvenes y adultos, iguales en cuanto al sector a que pertenecían, pero diferentes en cuanto a experiencias, percepciones y opiniones, mediante el debate fraterno y solidario, acercaban posiciones y juntos construían respuestas convergentes unitarias y comunes, acerca de un problema que les afectaba directamente a ellos, a sus hijos y al destino del país.

### 2.3.2 La filosofía de la educación del proceso revolucionario sandinista

Los resultados de la Consulta Nacional fueron dados a conocer el primero de marzo de 1983. Las respuestas consolidadas a las cincuenta y cinco (55) preguntas del Cuestionario de la Consulta, fueron convertidas en un documento fundador titulado "*Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación*".

Dado que los Fines tenían su origen en un proceso de tanta legitimidad social, como la Consulta, apenas fueron dados a conocer, se constituyeron en el eje alrededor del cual se fueron creando todas las iniciativas en el campo de la educación nacional, tanto las de educación formal (escolar en todos los niveles del sistema), como las de la educación no formal y las de la educación informal.

En el ámbito en que más transparentemente se reflejaron los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación, fue en los Programas de Estudio de la Educación y en otros aspectos del Currículum de la Educación Formal, como los libros de texto, guías didácticas, etc.

### 2.3.3 En la Constitución Política de 1987

La Consulta Nacional de Educación ofreció al ordenamiento jurídico del país tanto su método como su contenido, expresado en los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación.

Respecto al método, la forma y manera como los constituyentes recolectaron la información para la redacción de la Constitución Política de 1987, fue el método de la Consulta. Los diputados de la Asamblea Nacional, igual que durante la Consulta para definir Fines, Principios y Objetivos de la Educación, se reunieron en Asambleas con los diferentes sectores organizados del país, con el propósito de consultarles sobre los diferentes aspectos que después constituirían los Títulos y los Capítulos de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Respecto al Capítulo de la Constitución Política que sería dedicado a la Educación, los legisladores fueron a la fuente de mayor legitimidad con que contaba la educación nacional en aquellos años (1985-1986), como lo eran los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación.

Los Artículos 116, 117, 118 y 119 de la Constitución Política de 1987, que tienen su origen en los resultados de la Consulta y en el documento sobre los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación, son los siguientes:

- a) Arto. 116.- La Educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la Nación; por consiguiente, la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad.
- b) Arto. 117.- La educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica.

Se fundamenta en nuestros valores nacionales, en el conocimiento de nuestra historia, de la realidad, de la cultura nacional y universal y en el desarrollo constante de la ciencia y de la técnica; cultiva los valores propios

del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente Constitución, cuyo estudio deberá ser promovido.

- c) Arto. 118.- El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma.
- d) Arto. 119.- La Educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. El Sistema Nacional de Educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y funcionamiento son determinados por la Ley.

Es deber del Estado formar y capacitar en todos los niveles y especialidades al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y transformación del país.

#### 2.4 La descentralización de la educación y el modelo de autonomía escolar (1993)

La descentralización se ha convertido en el eje fundamental de la transformación administrativa del Estado moderno.

En la estrategia de la descentralización se asientan las grandes expectativas de la modernidad, de la democracia, del empoderamiento de las comunidades locales, del origen y destino de las políticas, tanto sociales como económicas, políticas y culturales.

A tenor con esta fuerza renovadora de la descentralización, el Ministerio de Educación la convirtió en el sustento y eje dinamizador de la política educativa en el marco de un modelo neo-liberal, modernizante y formalmente democrático.

Pero, la descentralización entraña una extensa y profunda trayectoria histórica, conceptual, política y social. Conviene seguir esta trayectoria.

##### 2.4.1 Algunas observaciones preliminares sobre el proceso de descentralización

- a) Hablamos de la descentralización como un proceso no como algo estático y concluido. Cada proceso es diferente y propio de cada país.
- b) El proceso de descentralización es algo muy complejo:

- No se trata sólo de un proceso técnico de traspaso de competencias y responsabilidades de un nivel a otro (Institutos, nombramiento de docentes, etc.) puesto que la transferencia de competencias desencadenan nuevos procesos y en ocasiones inesperados.
- Los fenómenos sociales están interconectados. Al transferir competencias es necesario reacomodar situaciones tanto desde el punto de vista del que recibe la competencia como desde el punto de vista de lo que se desprende de ellas. No olvidemos que, en educación, los cambios en una parte del sistema necesariamente producen cambios en otra parte del mismo.
- Una decisión en este campo puede generar situaciones inesperadas en otros ámbitos del sistema (anomia, vacíos de poder, recentralización).

De ahí que la decisión de descentralizar debe ir acompañada de la capacidad para dirigir adecuadamente el proceso. La descentralización tiene que ser un proceso muy inteligente.

c) La descentralización tiene que ver con el poder en la sociedad

El tema de la descentralización puede ser enfocado desde varios puntos de vista: *técnico, administrativo, el financiamiento, la eficiencia, la calidad*. Sin embargo, en la base de todas ellas se encuentra *la cuestión de la organización y administración del poder en la sociedad*.

- Se trata de cómo está organizada la sociedad, cómo se asegura la cohesión social, como se desenvuelve el juego de poder en el Estado, en la sociedad civil, militar.
- Los procesos de centralización o de descentralización son procesos de distribución, de reordenamiento del poder para unos y de disminución para otros, entran nuevos actores, salen otros, se definen nuevas formas y áreas de poder en la sociedad, en el sistema educativo.
- La distribución del poder no conlleva una relación meramente *cuantitativa*, o sea, la cantidad de poder que ganan unos equivale a la cantidad de poder que pierden otros. Se trata de términos cualitativamente relativos.
- La forma de distribución del poder refleja el tipo de relación y diálogo social que prevalece en la sociedad. En una democracia toman fuerza la concertación, negociación, etc.
- Las decisiones en relación a llevar a cabo el proceso de descentralización son, *en primer lugar, de carácter político* (política de Estado, no se puede dar un

verdadero proceso de descentralización si éste no es política del Estado en todo su ámbito de competencia). Las decisiones de carácter técnico son de otro orden como medio para apoyar, justificar, realizar, el carácter político.

d) La descentralización es una política instrumental

La descentralización *no es un fin en sí*, es un medio para lograr determinados fines (mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos etc). Depende de quién y cómo se utilice la descentralización, si sirve para resolver determinados problemas.

Como instrumental, también constituye una fuente de poder porque es condición del "poder hacer".

En resumen, la descentralización como proceso es un tema complejo, está ligada al tema del poder en la sociedad y es de naturaleza instrumental.

#### 2.4.2 ¿Qué se entiende por descentralización?

De manera general se entiende por descentralización *al proceso de confiar poder de decisión a órganos diferentes de los del poder central*, que no están sometidos al deber de obediencia jerárquica y que cuentan con autoridades elegidas democráticamente.

Razonalmente ese proceso tiene una fase previa en la *desconcentración*, la que paulatinamente se puede transformar en una política de descentralización.

A fin de diferenciar esos dos momentos de la gestión educativa, pudiéramos decir que la *desconcentración es una perspectiva política que refleja los intereses del poder central en su deseo de llevar las decisiones más cerca del lugar donde ocurre el hecho educativo*.

*La descentralización, por su parte, es una perspectiva y una política que refleja los intereses del poder local, la lógica del nivel local independientemente de su fuerza real.*

Como es lógico, es de mucho interés el descentralizar, pero manteniendo el equilibrio de contra poder a nivel central. Con esto se quiere significar que un modelo de descentralización fuerte requiere un centro también fuerte, aunque de índole distinta.

### 2.4.3. La Cultura de la Centralización

La historia de la educación en América Latina muestra que ella se originó en los municipios (cabildos), pero que progresivamente se fue centralizando.

La educación fue un hecho históricamente descentralizado. Recordemos la historia de las Universidades, por ejemplo.

El motivo de ese fenómeno centralizador fue el surgimiento de las repúblicas independientes ya que éstas tienen como principal preocupación la consolidación de un Estado frente a los ex-centros coloniales.

La construcción del Estado y de la Nación tuvo un instrumento importante en la educación, es decir, de un sistema educativo público y nacional. Así se produce una simbiosis Estado - Sistema Educativo - Nación. La construcción del Estado-Nación se basa en la educación.

Ello remite a la conformación del Estado en América Latina y al papel que cumplió desde el siglo XIX la construcción de los sistemas educativos públicos. "La educación como bien universal, la búsqueda de esquemas universalistas y no discriminatorios fundados en la igualdad ante la ley, los propósitos de incorporación social de vastos sectores, los objetivos de integración nacional, etc., se correspondían con los supuestos sobre los que se basó la construcción del Estado y con las características básicas que asumió".

### 2.4.4. Las bases de la Cultura de la Centralización

La educación centralizada, como fue mencionado anteriormente, es una propuesta atractiva que contiene promesas importantes para la vida de las sociedades. Sus promesas están relacionados con temas estratégicos, tales como:

- *La identidad nacional*, cuya relevancia hoy adquiere nueva dimensión en un contexto de fuerzas centrífugas propias de la globalización y de la descentralización;
- *la integración social*, mediante la transmisión de lenguajes, códigos, contenidos y valores comunes;
- *la coherencia del sistema educativo*, que se articula con principios, normas y medidas comunes;

- *la facilidad de economías de escala* en materiales únicos, medios para la formación de maestros, etc.;
- *la equidad social*, pues el sistema centralizado facilita el conducir acciones de compensación necesarias;
- *manutención de normas y estándares nacionales* validos para todos, lo que facilita la movilidad de los individuos en el territorio; y,
- *la Democracia* mediante la orientación de igualdad de oportunidades necesarias para una movilidad vertical para los individuos en la sociedad.

#### 2.4.5. Factores de quiebre con el Centralismo

A pesar de las promesas, cuyo nivel de cumplimiento varía entre los distintos países, se produce un cambio en la actitud social frente a los sistemas centralizados.

La conjunción de al menos *tres dimensiones* parece haber conducido a un quiebre en cuanto a la apreciación del sistema.

- *La primera de ellas es de substrato ideológico* y se refiere al debate acerca del rol que le cabe al Estado. En este debate prevaleció la perspectiva de origen neoliberal que *tiende a reducir la esfera de competencias del Estado y ello favorecido por el desmoronamiento de la organización política de sociedades en las cuales el Estado tenía un rol hegemónico.*
- En la perspectiva de la educación, esto se ve fortalecido por la teoría del *capital humano* que en un aspecto tiene naturaleza de bien público, pero que también es algo individual, un bien privado, un bien de apropiación privada. Es cada persona el capital humano cuya sumatoria hace el capital humano nacional.
- *La segunda tiene una dimensión política* y tiene su origen en la crisis de la educación, crisis que se acrecentó con la crisis global de los años ochenta, según los Ministros de Educación de América Latina reunidos en Quito (PROMEDLAC IV 1991). Los sistemas educativos de la región, tal como habían venido desarrollándose desde el siglo pasado, estaban agotados, habían perdido su fertilidad, era necesario reemplazarlos, lo cual se realizaría por medio de un cambio en la gestión de los mismos. Toma fuerza la descentralización y, basado en ella, comienza a tomar cuerpo un nuevo modelo de gestión educativa.

- *La tercera tiene que ver con la aspiración a la modernidad* de los gobiernos de la región, produciéndose así una *asociación entre modernización y descentralización*. Modernizar el Estado consistía en reducirlo, descentralizar su gestión; etc.

#### 2.4.6 Los fundamentos de la descentralización en un contexto democrático

La frustración con las limitaciones y la constatación del agotamiento de los sistemas centralizados, tal como ellos estaban funcionando, conduce a cifrar las esperanzas en las promesas de la descentralización. Al igual que la centralización, la descentralización tiene sus expectativas muy apreciadas para los individuos de la sociedad, expectativas que se refieren a temas diferentes de aquellos de la centralización.

Las expectativas de la descentralización tienen que ver con:

- *Más democracia*, no tanto por la dimensión de la equidad como en el tema de la centralización, sino por las posibilidades de mayor participación y de mayores espacios para la representación de la diversidad;
- *más eficacia* en el servicio educativo gracias a un mayor control social acerca del funcionamiento del mismo;
- *más recursos*, porque al tener mayores posibilidades de participación en los asuntos educativos, los sectores de la sociedad civil pueden lograr que sus demandas sean satisfechas, y en consecuencia estarían más interesados en contribuir a su financiamiento. Se espera por este medio que se generen aportes adicionales desde el sector privado, de la comunidad y de los padres;
- *más eficiencia*. La promesa de la descentralización en términos de la eficiencia se refiere, por una parte, a la desburocratización de los sistemas centralizados, cuyo sobredimensionamiento incide en la lentitud de los procedimientos. Ella también es atractiva en relación a la posibilidad de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos a nivel local gracias a un mayor control por parte de la comunidad;
- *más calidad educativa* por una mayor relación con padres y las condiciones locales, por lo cual se obtendría mayor significación, relevancia y pertinencia de los contenidos, así como mayores espacios de libertad en las escuelas y el aula para poder crear.

#### 2.4.7 El modelo de autonomía escolar nicaragüense

El primer convenio de autonomía escolar fue firmado en abril de 1993 con el Instituto Nacional Enrique Flores, hoy Instituto Nacional Modesto Armijo.

La transición hacia la paz, la democracia y la economía de mercado que caracterizó el Gobierno de la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro abrió las puertas del país a los dictados de la modernización en el marco de un proyecto neo-liberal.

En el Plan de Desarrollo del Gobierno, sistematizado con el título “Nicaragua: Estrategia de Desarrollo Sostenible 1996-2000”, se propugna por la modernización institucional y la descentralización del proceso de toma de decisiones. Se propone a los municipios como la opción básica de atención directa a las necesidades de la población. De hecho, estas directrices conformaron parte importante de la plataforma de Gobierno bajo la Presidenta Chamorro.

Por diversas razones, entre las que destacan también las de carácter ideológico, el Ministerio de Educación jugó un papel protagónico, muy activo y en cierto modo visionario, respecto a la importancia estratégica de la descentralización, la que debe concebirse como un proceso en construcción, y por ende entenderla como tal.

En la dinámica de la gestión educativa, debido a influencias y métodos administrativos más desarrollados en el ámbito de otros sectores de la economía, el proceso de descentralización presenta rasgos más acentuados propios de la gestión administrativa, siendo más lenta la incursión en la dimensión más importante de la misma, que es la pedagógica y el curriculum, entendido éste en toda su amplitud y visión modernas.

La descentralización administrativa obedece a una lógica diferente de las funciones curriculares. En la experiencia de la región se da una estrategia de implementación mediante la cual primero se procede a una descentralización administrativa, para luego pasar a una descentralización de las funciones curriculares. En realidad, la primera está preocupada de la eficiencia y costos, mientras que la segunda se preocupa de la relevancia, la pertinencia, la identidad y la calidad. Es decir, no hay una secuencia lógica entre ambas y es posible implementarlas conjunta o separadamente, sin que se sigan necesariamente una a la otra.

El aspecto substantivo pedagógico, más directamente vinculado con los aspectos cualitativos del proceso educativo, no ha corrido parejo con los aspectos administrativos, más aún ha quedado bastante rezagado respecto a estos.

Este es precisamente el itinerario seguido por el modelo de autonomía escolar nicaragüense, por lo que muchos la han sentido, visualizado y catalogado como una “autonomía administrativa”, en tanto se ha concentrado principalmente en los aspectos económicos. A esta percepción y experiencia se debe el que el modelo de autonomía escolar, que abarca a la mayoría de los centros de secundaria y se extiende por los de educación primaria, provocara múltiples tensiones entre los padres de familia, organizaciones sindicales y sectores sociales basados en la sobrecarga económica que está significando para las familias en situación de pobreza o de limitaciones económicas.

El modelo de autonomía escolar, que en su implantación careció de la suficiente base social por la forma de su implantación y que generó expectativas de mejoría salarial en el cuerpo docente, se ha convertido de hecho en el eje central de la reforma educativa de la década de los 90, acorde con los grandes lineamientos del modelo neo-liberal. De ahí que analistas calificados visualicen en él una ruta abierta hacia la privatización.

No obstante y en la perspectiva que nos ocupa analizar, el modelo de autonomía escolar de Nicaragua sí ha activado dimensiones importantes y propias de una gestión participativa dando espacio para respaldar y sustentar la democracia.

Los centros educativos son los actores claves con la responsabilidad de llevar a efecto los servicios educativos, centros que a su vez están administrados por los consejos directivos (CDC).

Estos son la máxima autoridad académica y administrativa de cada centro, teniendo entre sus principales funciones: aprobar reglamentos internos; elaborar planes operativos del centro; decidir sobre la escogencia de textos y bibliografía; determinar formas de evaluación a alumnos y personal docente; analizar la retención, promoción y disciplina; nombrar al personal del centro; autorizar el presupuesto del centro y los aranceles de los padres, y apoyar acciones para el mantenimiento y mejoramiento de la planta física de los centros. Están integrados por 5 a 7 personas entre maestros, padres de familia, estudiantes y el director del centro. La representación de los padres es la más numerosa y desempeña el cargo de presidente del consejo. Tanto los padres de familia como el director del centro, participan en un plan de capacitación específico, a fin de realizar con eficiencia y con criterios modernos de gestión sus funciones como responsables de la vida educativa del Centro.

El modelo, en su corta existencia, ha generado un producto social y democrático de grandes repercusiones en la gestión de la educación y previsiblemente en la vida política futura del país, me refiero a los Consejos Estudiantiles, a los que se dedicará una atención posterior.

## 2.5 La Estrategia Nacional de Educación: Un caso de participación ciudadana en la formulación de la Política Educativa (1999)

Los Objetivos previstos, tanto para el proceso de planificación como para el mismo Plan Nacional de Educación como producto de éste, fueron los siguientes:

1. Promover un proceso participativo de la Educación y promover una estructura para tal efecto.
2. Proveer una información precisa sobre la cual, futuras y actuales decisiones educativas puedan ser hechas.
3. Avanzar hacia un consenso nacional en direcciones estratégicas para el futuro de la educación en Nicaragua.
4. Ubicar las formas dentro del cual los donantes internacionales y los prestadores puedan proveer apoyo para el sistema educativo.
5. Proveer un conjunto de direcciones a 5, 10 y 15 años para el sistema educativo que permanecerá , a pesar de que cualquier partido político o individuos estén en el poder o del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (MECD).
6. Proveer direcciones educativas estratégicas hacia todos los niveles, regiones y proyectos que puedan dirigir sus esfuerzos.
7. Identificar las áreas de necesidad educativa más grandes y las formas para encontrarlas.

De esta manera, a mediados del mes de diciembre de 1998, comenzó a sesionar el Comité Técnico del Plan, con el propósito de formular la estrategia de trabajo que se seguiría en el proceso de construcción del Plan.

### 2.5.1 La participación ciudadana en el proceso de formulación de la política educativa: el caso de la estrategia nacional de educación

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación se dividió en dos grandes etapas, a saber:

- a) La de la formulación y aprobación de la Política Educativa, y; b) la de elaboración del Plan Nacional de Educación.

### 2.5.1.1 *Etapas del proceso de elaboración de la Política Educativa (la estrategia nacional de educación)*

El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Educación cumplió cuatro etapas, a saber:

- a) Etapa de organización del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Educación (período del 14 diciembre de 1998 al 22 de abril de 1999).
- b) Etapa de consultas a diferentes Sectores de la Sociedad Civil, acerca de los principales problemas de la educación nacional y sus propuestas de solución (período del 22 de abril de 1999 al 24 de mayo de 1999).
- c) Etapa de elaboración de la Estrategia Nacional de Educación (período del 24 de mayo de 1999 al 18 de junio de 1999).
- d) Etapa de aprobación, publicación y difusión de la Estrategia Nacional de Educación (período del 18 de junio de 1999 al 27 de septiembre de 1999).

#### 2.5.1.1.1 *Etapa de Organización del proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Educación*

En esta etapa, por iniciativa del Ministro de la rama educativa, se creó en diciembre de 1998 el Comité Técnico, como instancia de conducción y coordinación general, del proceso de elaboración del Plan General de Educación. El mismo se conformaría inicialmente con representantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) y el Consejo Nacional de Universidades (CNU), del Consejo Nacional de Educación, de la Iglesia Católica, la Empresa Privada, de las Organizaciones Magisteriales y expertos nacionales del campo educativo, invitados especialmente a conformar esta instancia, a la vez que precisaría los objetivos, estrategia, metodología y cronograma del proceso de elaboración de la Estrategia, creó el denominado Comité de Trabajo que se encargaría de preparar toda la documentación de base para la realización del proceso de consulta de la etapa siguiente.

En esta etapa, los Comité de Trabajo de cada uno de los tres subsistemas educativos prepararon los diagnósticos acerca de la situación de estos y se solicitó a los expertos miembros del Comité Técnico preparar documentos que sirvieran de marco de referencia, no sólo al proceso de planificación, sino que al Plan mismo.

Tanto el diagnóstico como los marcos teóricos referenciales, sirvieron como documentos base del Seminario Taller realizado el 3 de marzo de 1999, en el que participaron 60 especialistas: 35 del subsistema de la Educación Básica y Media; 10 de la Educación Técnica y 15 de la Educación Superior.

Los resultados del Seminario Taller fueron consolidados por una comisión *ad hoc*, para posteriormente ser estudiados en los foros de consulta que organizaría el Comité Técnico a nivel nacional y que se realizarían en el mes de mayo.

En el mes de febrero de 1999, el Foro de Educación y Desarrollo Humano, instancia de las organizaciones de la Sociedad Civil del sector educativo nicaragüense, y el Movimiento Pedagógico Nacional, una organización civil de carácter nacional, amplia y pluralista para la concertación educativa de cara a la transformación de la educación nacional, solicitaron al Ministerio de Educación su incorporación al órgano de dirección del proceso de formulación del Plan. Esta solicitud fue aprobada y de inmediato estas dos entidades se incorporaron al trabajo planificador.

#### *2.5.1.1.2 Etapa de Consultas a la Sociedad Civil*

Desde que se iniciara el proceso de formulación del Plan Nacional de Educación, siempre estuvo presente entre los miembros del Comité Técnico, la necesidad de consultar cada uno de sus elementos, partes o capítulos.

El primer paso dado alrededor de esta idea fue la convocatoria que el Señor Ministro de Educación, Cultura y Deportes, Dr. José Antonio Alvarado, hiciera en el mes de diciembre de 1998 a los representantes de los otros dos subsistemas del Sistema Educativo Nacional, el de la Educación Técnica y el de la Educación Superior, para juntos, los representantes de los tres subsistemas, disponerse a la tarea de realizar una jornada inédita en el país, como lo era pensar el cercano futuro de la educación nacional y preveer sus estrategias y metas.

No obstante, la sola reunión en una mesa de trabajo de los representantes de los tres subsistemas educativos (aunque de gran trascendencia en un país en donde la fractura entre los mismos, ha significado uno de los principales problemas de la educación nacional), no bastaba, había que ir más a fondo y sacar las ideas y las propuestas a la calle, a tomar el pulso y conocer la opinión ciudadana sobre las mismas.

En este orden, el Comité Técnico previó la realización de siete Foros de Consulta en diferentes regiones y departamentos del país, en el que se incluyó a la Costa Atlántica. La inclusión en el proceso de planificación del Foro de Educación y Desarrollo Humano y del Movimiento Pedagógico Nacional (MPN), completó el

universo necesario para darle pluralidad, heterogeneidad y legitimidad a los resultados del proceso de consulta.

a) La Consulta del Comité Técnico

El Comité Técnico, como máximo órgano de coordinación del proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación, con el lema "Hacia la creación de una conciencia y un consenso sobre la Educación", realizó siete foros de consulta entre el 05 y el 19 de mayo de 1999, en las siguientes sedes y regiones: León (León y Chinandega); Chontales (Chontales, Boaco y Río San Juan); Granada (Granada, Rivas, Carazo y Masaya); Managua (Managua), Bluefields (Bluefields); Puerto Cabezas (Puerto Cabezas y Sector de las Minas) y Matagalpa (Matagalpa, Estelí, Madriz, Nueva Segovia y Jinotega).

El número de participantes según foro fue de 60, siendo el total de 420 participantes. Los orígenes laboral y social de los participantes, por lo general, fueron los siguientes: Directores de Centros Educativos; Padres de Familia con hijos en centros educativos; alumnos de secundaria y universitarios; maestros; alcaldes; miembros de ONG; miembros de órganos del Gobierno, diputados; sacerdotes; policías y dirigentes sindicales y gremiales.

El documento sometido a consulta, y sobre el cual cada foro emitió sus propios juicios, estuvo integrado por capítulos referidos a:

- El contexto general de la educación a nivel mundial y el contexto económico y social del país.
- El diagnóstico sobre el Sistema Educativo Nacional (según subsistemas).
- La propuesta inicial originada en el Taller el 3 de marzo sobre Principios, Objetivos, Metas, Políticas y Estrategias para la Educación Nacional.

El producto de cada uno de los Foros pasó a manos del Comité de Trabajo del Plan el que los consolidó en un solo documento integrado por tres capítulos: a) El contexto; b) la situación de la Educación en Nicaragua y c) los Principios, Objetivos, Metas, Políticas y Estrategias para la Educación Nacional.

b) La consulta a las organizaciones del Foro de Educación y Desarrollo Humano (FEDH)

El Foro de Educación y Desarrollo Humano, creado en febrero de 1996 e integrado por cincuenta y un Organismos No Gubernamentales del Sector Educativo nicaragüense, en mayo de ese año, como producto de un Seminario Nacional realizado por sus organizaciones miembros, formuló el documento

titulado *Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano*, un auténtico Plan de Desarrollo de la Educación Nacional elaborado con y desde la Sociedad Civil, y en el año 1998 había ganado una gran experiencia organizando y realizando cuatro grandes foros regionales sobre los Anteproyectos de Ley General de Educación, presentados en agosto de 1997 por el MED y la CGTEN-ANDEN.

Con este patrimonio en sus manos, el FEDH solicitó participar en el proceso de consulta para la construcción de los insumos conducentes a la elaboración del Plan Nacional de Educación.

El proceso de consulta realizado por el FEDH cumplió el itinerario siguiente:

- a) A fines de marzo 1999, realizó un Taller de actualización y perfeccionamiento de la *Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano*, formulada entre mayo y junio de 1996, con el propósito de convertir a ésta en el referente básico para analizar los contenidos del documento base de la Consulta y construir las propuestas que reflejaran el pensamiento, las demandas y las ofertas de la Sociedad Civil a la educación nacional.
- b) Posteriormente, a mediados del mes de abril, realizó un Seminario de representantes de las Organizaciones miembros del Foro, para hacerles entrega del documento base del Comité Técnico del Plan y estudiar la metodología de Consulta del mismo.

A partir de este evento, treinta y dos organizaciones del sector educativo de la Sociedad Civil, con base en la *Agenda Abierta*, analizaron e hicieron las propuestas que creyeron convenientes acerca de un diagnóstico para la educación nacional y de Principios, Metas y Estrategias para el futuro de la misma.

- c) A inicios del mes de mayo se realizó un nuevo Taller en el que representantes de las treinta y dos organizaciones, en cinco grupos de trabajo consolidaron los resultados de los Talleres organizacionales. Posteriormente, los relatores de cada grupo de trabajo consolidaron el documento final que fue entregado al Comité Técnico el 10 de mayo de 1999.

En promedio, el número de participantes en la Consulta por cada organización fue de treinta personas, calculándose en unos 960 el número de participantes por parte del FEDH en esta actividad.

- c) La Consulta a los Maestros a través del Movimiento Pedagógico Nacional (MPN)

Una de las debilidades de la Consulta realizada directamente por el Comité Técnico a través de los siete foros regionales fue la reducida participación del magisterio y la forma como participó éste. Se olvidó que el maestro es el factor clave del proceso educativo escolar y que su participación y opinión es decisiva para el éxito o fracaso de todo plan en el campo de la educación.

Esta ausencia la llenó el Movimiento Pedagógico Nacional, una organización creada a inicios de 1998, con el propósito de lograr la participación de los maestros en la Reforma de la Educación Nacional de cara al mejoramiento de su calidad.

El MPN, igual que las Organizaciones del FEDH tuvo como documento base de referencia para su participación en la consulta, a la *Agenda Abierta sobre Educación y Desarrollo Humano*.

El proceso seguido en la consulta fue el siguiente:

- a) A fines de enero de 1999 el MPN, solicitó al Señor Ministro de Educación, ser parte activa del proceso de consulta.
- b) Posteriormente se realizó una Reunión con las Redes Departamentales de León, Managua, Carazo, Chontales, Estelí y Matagalpa, en la que se discutió la forma de organizar los Foros de Consulta del MPN y se entregó el documento base de la consulta.
- c) En una tercera etapa se llevó a cabo los FOROS departamentales en Managua, Carazo, Estelí, León, Chontales y Matagalpa.
- d) A mediados de mayo se realizó el Taller de Consolidación de los resultados departamentales y regionales. En esta oportunidad se eligieron a los representantes del MPN ante el Comité de Trabajo, que formularía la Estrategia Educativa Nacional.

El total de participantes en la consulta del MPN fue de 438, de los cuales 270 fueron maestros, 97 miembros de ONG, 39 estudiantes, 18 padres de familia, 9 sindicalistas y 5 periodistas.

*2.5.1.1.3 Etapa de formulación de la Estrategia Nacional de Educación (del 24 de mayo al 18 de junio)*

El Comité Técnico reconstituyó el Comité de Trabajo del Plan, el que fue integrado por representantes de los tres subsistemas educativos, el FEDH, el MPN y la Federación Nacional de Universidades Privadas (FENUP), con el propósito de que, con base en los tres consolidados, este equipo plural de especialistas formulara en aproximaciones sucesivas la Estrategia Nacional de Educación.

Conjuntamente con este nuevo Comité de Trabajo, el Comité Técnico creó, de su seno, un pequeño grupo de carácter metodológico llamado Comisión de Seguimiento Metodológico, con el propósito de que diera seguimiento a los avances del Comité de Trabajo sobre la Estrategia.

Así, en sucesivas reuniones del Comité de Trabajo y de éste con la Comisión de Seguimiento Metodológico, a fines de junio de 1999, la Estrategia estuvo lista.

*2.5.1.1.4 Etapa de aprobación, publicación y difusión (del 18 de junio al 27 de septiembre de 1999)*

El original del documento de la Consulta fue presentado por el Comité Técnico a mediados del mes de julio al Señor Presidente de la República, para su conocimiento y aprobación.

Posteriormente la Estrategia fue publicada para su difusión masiva en todo el país, en la “Revista el Maestro” órgano del Ministerio de Educación, cultura y Deportes.

El 27 de septiembre de 1999, la Estrategia fue presentada a la Nación en un acto público en el que participaron unas 1,500 personas de todo el país.

La Estrategia es el referente del Plan Nacional de Educación, el que en el verano del año 2000, continuó siendo elaborado por tres Comités de Trabajo, uno por cada uno de los subsistemas del sistema Educativo Nacional.