

**ILUSIONES Y DILEMAS
LA DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA
FLACSO . Biblioteca**

Klaus D. Tangermann
Compilador

FLACSO . Biblioteca

**ILUSIONES Y DILEMAS
LA DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA**



FLACSO

321.4

I-38-i Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica /
comp. Klaus D. Tangermann.-- 1.ed. -- San José:
FLACSO - Programa Costa Rica, 1995.
356 p.
ISBN 9977-68-070-1

1. Democracia - América Central. 2. Mujeres - Actividad política. I. Tangermann, Klaus. II. Título.

Ilustración de la portada:
Versión primera. Serie La violencia.
Lola Fernández. Costa Rica. 1959
Oleo sobre tela. 134.5 x 94.5 cm.
Colección de la artista.

Editora:
Vilma Herrera

Procesamiento del texto:
Mercedes Flores Rojas

- 7209

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Noviembre 1995
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Programa Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
LA DEMOCRACIA CENTROAMERICANA EN LA DISCUSIÓN <i>Klaus-Dieter Tangermann</i>	15
AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: LA LARGA DURACIÓN-SIGLOS XIX Y XX- <i>Victor H. Acuña Ortega</i>	63
CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: UNA ARDUA TAREA <i>Manuel Rojas Bolaños</i>	99
MUJER Y POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA: EL CAMINO DE LA DEMOCRATIZACIÓN <i>Cristina Eguizábal</i> <i>Juany Guzmán León</i>	157
CONCERTACIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL: ¿UNA NUEVA FORMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL? <i>Rolando Rivera</i>	207

UNA DEMOCRATIZACION PECULIAR: NICARAGUA EN LOS 80	263
<i>Luis H. Serra Vásquez</i>	
PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES POPULARES EN NICARAGUA: CAMBIOS ACTUALES -1990-1994-	313
<i>Ivana Ríos Valdés</i>	
ACERCA DE LOS AUTORES	353
INDICE	355

FLACSO - Biblioteca

UNA DEMOCRATIZACIÓN PECULIAR: NICARAGUA EN LOS 80

Luis H. Serra Vázquez

FLACSO - Biblioteca

ANTECEDENTES

La dictadura somocista surgida de un golpe de estado (1936) se fundamentó en el control de la Guardia Nacional (GN) el apoyo del gobierno y del capital norteamericano,¹ además de la alianza con la fracción liberal de la burguesía y con la jerarquía Católica, todos ellos se unieron a principios de los 30 frente a la amenaza de cambio estructural que representaba el movimiento popular armado que dirigía A. C. Sandino.² También hay que señalar el apoyo brindado a los Somoza por un sector del movimiento obrero y campesino hegemónico gracias a la cooptación de sus dirigentes y la respuesta de algunas demandas.³

-
1. Además de la intervención de W. Walker (1857-8), los EEUU invadieron Nicaragua repetidas veces entre 1912-33 obteniendo la concesión exclusiva para un canal y formaron la Guardia Nacional.
 2. Selser Gregorio, *Sandino, general de hombres libres*, Educa, San José, 1974. Ortega H., *50 años de lucha sandinista*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1980.
 3. Chamorro Amalia, "Algunos rasgos hegemónicos del somocismo y la revolución sandinista", *Cuadernos de Pensa-*

Tras la fachada jurídica de una constitución que establecía un régimen político republicano democrático, se realizaban elecciones fraudulentas donde siempre triunfaba el Partido Liberal Nacional, así los Somoza se sucedieron en el gobierno al mismo tiempo que utilizaban el Estado para acrecentar su patrimonio personal. El Partido Conservador dirigido por la oligarquía granadina, jugó un tímido papel opositor, cuestionando los fraudes electorales e incluso promoviendo algunas revueltas armadas, pero siempre arribó a acuerdos con la dictadura a cambio de una cuota del poder político y económico.⁴

Las debilidades del sistema de partidos políticos se debía al atraso de la cultura política, las intervenciones del gobierno de EEUU, el predominio del caudillismo y localismo político y finalmente la carencia de libertades civiles y políticas durante 44 años de dictadura.⁵ La estrategia de los Somoza fue combinar la cooptación de líderes opositores y la represión de los insobornables. Los repetidos fraudes electorales, los pactos de cúpulas libero-conservadoras y las restricciones a la libre expresión y organización, convencieron a varios jóvenes que la

miento Propio, INIES, Managua, 1983. Gould J.L., *To lead as equals: rural protest and political consciousness in Chinandega, Nicaragua 1912-1979*, Univ. N. Carolina Press, 1990.

4. Barahona Amaru, "Estudio sobre la Historia Contemporánea de Nicaragua", *Rev. del Pensamiento Conservador*, No. 157, Oct-Dic. 1977.
5. El Partido Liberal Independiente (PLI) nació en 1944 contra la reelección de A.Somoza que controlaba el Partido Liberal. El mismo año surgió el Partido Socialista (PSN) como expresión del incipiente movimiento obrero. El Partido Social Cristiano nació en 1957, con sectores medios afines al enfoque preconizado por el Vaticano a nivel mundial. En los 70 se aparecen nuevos partidos por divisiones internas de los anteriores: del PSN surge el P. Comunista, del FSLN surge el Movimiento de Acción Popular (MAP) y el Partido Revolucionario Troskista (PRT), del PSC surge el Partido Popular Social-Cristiano.

vía armada era la única opción política, surgiendo así en 1961 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Históricamente, eran comunes las relaciones de "patronazgo" o "clientelismo" entre pobres y ricos, mediante las cuales se establecían obligaciones recíprocas: a cambio de empleo, alquiler de tierras, o préstamos, los trabajadores ofrecían su mano de obra y su fidelidad política. El control político se ejercía a través de una red de colaboradores somocistas vinculados a la GN, en las zonas rurales había un Capitán de Cañada, el terrateniente más fuerte de la zona, y los Jueces de Mesta con varios colaboradores armados en cada comarca. Los hacendados más importantes se constituían en "caciques" ⁶ que actuaban de mediadores respecto al gobierno municipal o departamental tratando de obtener beneficios (caminos, escuelas, luz) para su base social y que eran capaces de movilizar una masa campesina en tiempo de elecciones o de luchas faccionales contra otros caciques. Al igual que en otras sociedades rurales latinoamericanas, "el compadrazgo perpetúa y consolida la estructura de desigualdad, mientras que individualmente mitiga sus efectos". ⁷

En el aparato estatal habían unos 20,000 empleados públicos a fines de los 70. Existía cierta coordinación en la política económica a través de Banco Central, la Presidencia delegaba en cada Ministerio gran parte de las decisiones. La mayoría de los cargos eran otorgados por lealtad política y personal, por lo tanto la calificación profesional era escasa salvo en algunas instituciones como el Banco Central y la compañía eléctrica. La Guardia Nacional (GN) controlaba distintos servicios como radio, telégrafo, servicio postal, inmigración, impuestos.

La Iglesia Católica mantuvo hasta los 70 un "régimen de cristiandad" con el gobierno somocista, caracterizado por una mutua legitimación entre ambos, al igual que las Iglesias Pro-

6. Bartra R. y otros, *Caciquismo y poder político en México rural*, Siglo XXI, México, 1986.

7. Van den Berghe P., Primov G., *Inequality in the Peruvian Andes*, Univ. Miss., Columbia, 1977.

testantes.⁸ Las representaciones religiosas tradicionales planteaban una relación vertical entre un Dios todopoderoso y un hombre/siervo impotente, la vida terrenal cobraba sentido en el Reino de Dios luego de la muerte y la realidad social era explicada en función de lo sobrenatural. Esta situación cambia en los 70 al crecer una pastoral acorde con la "teología de la liberación", mientras la dictadura se desprestigiaba con la apropiación de donaciones humanitarias por el terremoto (1972) y con la agudización de la represión.

La situación política cambió a partir de 1974, cuando el FSLN intensificó sus acciones armadas y los partidos opositores se nuclearon en la Unión Democrática de Liberación (UDEL) bajo el liderazgo carismático de P. J. Chamorro, director de *La Prensa*, cuyo asesinato en 1978 encendió la insurrección popular. El Frente Amplio de Oposición (FAO) sucedió a UDEL, pero ocupando un rol secundario en medio de la efervescencia anti-somocista que dirigía la tendencia "tercerista" del FSLN, basado en una amplia alianza popular, con distintas organizaciones populares aglutinadas en el Movimiento Pueblo Unido y con un Grupo de Doce personalidades.

Los principales factores conducentes a la caída del somocismo fueron: el deterioro de la situación económica a partir de la crisis mundial del 73, el agudizamiento de las contradicciones interburguesas en el bloque de poder, la cruenta represión desatada contra el campesinado en zonas de operación guerrillera, el ascenso del movimiento popular urbano y de la capacidad político-militar del FSLN, sumado al aislamiento internacional de la dictadura.

En resumen, la participación política ciudadana dentro de ese sistema oligárquico conformado por débiles organizaciones populares y minúsculos partidos, se limitaba a la emisión de un voto condicionado en elecciones espúreas, a servir de carne de cañón en las luchas entre las élites liberales y conservadoras, además de protestas legales o violentas, pero efímeras y locales,

8. Dussel Enrique, *Historia general de la Iglesia en América Latina*, Tomo I/1, Sígueme, Salamanca, 1983.

así como expresiones recurrentes de "bandidismo social" y guerrilla rural.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ESTADO

Luego del triunfo revolucionario (Julio 1979) se planteaba la doble y ardua tarea de construir una sociedad civil capaz de organizarse y enfrentar los retos del desarrollo, al mismo tiempo que construir un Estado nacional y democrático.⁹ Por otro lado, el FSLN tuvo que organizarse como partido, ampliar su reducida membrecía y cohesionar su militancia dividida, hasta 1979, en tres tendencias.

Junto con A. Somoza, se fueron los altos funcionarios de gobierno, siendo reemplazados por la coalición victoriosa liderada por el FSLN. Gran parte de los empleados menores cambiaron su lealtad al nuevo régimen aprovechando su generosa oferta de "reconversión", mientras que la mayoría del personal técnico calificado que tenía oportunidades de trabajo en el exterior, salió del país. Luego del 79 surgieron conflictos entre empleados activistas de la revolución y otros que criticaban la politización de los cargos y la subestimación de sus aspectos técnicos. El nuevo gobierno trató de promover una nueva actitud en la administración pública: honestidad, servicio y productividad.¹⁰

La fuga de técnicos agudizó la escasez de recursos humanos en el nuevo Estado, que se expandió rápidamente por cuatro razones:

9. Coraggio José L., "La hegemonía popular en la Revolución Sandinista", *Revista Encuentro* No. 23, UCA, Managua, 1986.

10. Por ej. en Set. 79 se emitió un decreto sobre la integridad moral de los funcionarios.

- Al asumir un rol productivo directo a través de las empresas nacionalizadas a Somoza y allegados (400);
- para atender la expansión de servicios básicos a la población;
- con su función de promover y planificar el desarrollo socioeconómico del país;
- luego del 83 incidió la expansión del aparato militar de defensa que llegó a absorber 50% del presupuesto nacional en 1986.

Las prioridades del naciente Estado en 1979, eran establecer el orden interno, asegurar el abastecimiento de bienes y servicios esenciales a la población, reconstruir y reactivar la economía destruida por la guerra, buscar el reconocimiento y cooperación internacional. Para lograrlo se contaba en los puestos de mando estatal a jóvenes guerrilleros sin experiencia ni formación técnica, conduciendo instituciones desarticuladas y plagadas de vicios burocráticos. Como señaló M. Bernales:

"Las prácticas administrativas deficientes, la falta de costumbre de trabajar con y para el pueblo y sus organizaciones, la ausencia de una voluntad de servicio, las distintas modalidades de corrupción, oportunismo, arribismo y burocratismo, no podían erradicarse por decreto o por la fuerza".¹¹

Los principios rectores del nuevo Estado fueron la economía mixta, el pluralismo político y el no alineamiento internacional. En la práctica, a nivel económico predominaba la propiedad privada de los medios de producción y circulación pero bajo control estatal;¹² el pluralismo político fue limitado

11. Bernales Alvarado M., "La transformación del estado: problemas y perspectivas", en R.Harris y C.Vilas, *La revolución en Nicaragua*, Era, México, 1985, p.145.

por la guerra y el vanguardismo del FSLN; el no alineamiento fue sesgado hacia el bloque socialista por el boicot norteamericano, la oferta generosa de URSS y la afinidad ideológica sandinista.¹³

La unidad nacional fue una bandera enarbolada en la lucha antidictatorial, y luego del 79 con el fin de contribuir a la reconstrucción económica¹⁴ y posteriormente para enfrentar la agresión externa. La base de esta unidad para el FSLN era la "alianza obrero-campesina", en la cual se aceptaron "empresarios patrióticos" que mantuvieran su actividad económica y no se aliaran con grupos de la oposición armada, en una situación de subordinación política que gran parte de la burguesía no estaba dispuesta a aceptar. El carácter heterogéneo de esta unidad nacional planteó un difícil reto para el nuevo gobierno, ya que era difícil contentar a sectores que tenían intereses opuestos entre sí. El gobierno debía arbitrar entre las contradicciones surgidas entre distintos grupos, tarea que pudo realizar el FSLN mientras gozó de recursos externos y de una hegemonía indiscutida hasta mediados de los 80, pero que se tornó difícil al disminuir ambos elementos. Por otro lado, el lema de unidad nacional fue usado frecuentemente para contrarrestar las críticas de los opositores de izquierda o derecha y para postergar las demandas específicas de los distintos grupos sociales.

La concepción sobre la democracia que planteó el FSLN en 1980 enfatizaba la participación del pueblo en todos los aspectos de su vida social, económica, cultural y política: "la demo-

-
12. Por ej. en el agro el Estado tenía 21% de las tierras (1981).
 13. Aunque hay que reconocer la diversidad de relaciones internacionales logradas por el gobierno sandinista, a pesar de la política norteamericana de aislamiento. La URSS suplió equipos, maquinarias, vehículos, petróleo, crédito, armas, becas de estudio y asistencia técnica en condiciones favorables o donadas, además del apoyo en foros internacionales.
 14. Se estima 35,000 muertos en 1978-79, 100,000 heridos, U\$500 millones de pérdidas materiales, además del saqueo de millones de dólares del tesoro nacional por funcionarios somocistas.

cracia no se mide únicamente en el terreno político y no se reduce solamente a la participación del pueblo en las elecciones...significa participación del pueblo en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁵

Ante la demanda opositora para realizar elecciones inmediatas, luego del 79, el FSLN señaló como condiciones necesarias para la participación democrática del pueblo: superar el analfabetismo, reconstruir la economía a fin de que el pueblo tenga ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar la experiencia participativa a través de sus organizaciones populares. En 1980, se estableció el calendario electoral para 1985. Sin duda, que los dirigentes del FSLN desconfiaban de los sistemas políticos liberales por el riesgo de la manipulación propagandística que pudieran realizar los partidos burgueses tal como históricamente lo habían hecho y sentían mayor atracción por un sistema monopartidista en el cual la participación ocurría a través de organizaciones sectoriales que confluían en un "partido de vanguardia". También se denota una concepción de la democratización como una etapa posterior al desarrollo socioeconómico, argumento que servía para limitar las expresiones participativas a los planes de desarrollo, decididos por los líderes sandinistas.

El sistema político orquestado por el FSLN basado en una concepción leninista de vanguardia, presentaba al inicio claros rasgos "corporativistas" al conformar organizaciones de las distintas categorías sociales que eran los únicos representantes reconocidos por el gobierno, el cual les ofrecía bienes materiales y simbólicos a cambio del control de sus dirigentes y la lealtad de sus miembros.¹⁶ La masiva participación antisomocista a fines de los 70 y el entusiasmo popular a inicios de los 80 fue gradualmente "encuadrada" por el FSLN dentro de canales institucionales que privilegiaban la verticalidad de mando.

15. DN-FSLN, "Declaración sobre la democracia", Managua, 23-8 1980.

16. Schmitter P.C., "Corporatism in the Peruvian Andes", in Pike F. and Strich T., *The new corporatism*, Univ.N.Dame, Notre Dame, 1974.

Luego, con el proceso electoral de 1984 y la nueva Constitución de 1987, resurgieron los débiles partidos políticos existentes, pasando a ocupar un primer plano en el escenario político legal, relegando a un segundo plano a las organizaciones populares: el modelo de democracia liberal tomó la delantera sobre la democracia participativa.

El marco jurídico del nuevo Estado fue establecido en el Estatuto de Derechos y Garantías promulgado por el Gobierno (agosto 79) que deroga la anterior Constitución. Esta ley reconoce las libertades de pensamiento, expresión de culto, organización política y sindical. Sin embargo, estos derechos fueron limitados al decretarse el Estado de Emergencia a partir de mayo 1981. Por otro lado, el Estatuto establece los tres poderes del Estado: el ejecutivo a cargo de una Junta de Gobierno, el legislativo con el Consejo de Estado y el judicial con la Corte Suprema y Tribunales.

El principal órgano estatal, hasta 1985, era la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN) que conjugaba funciones ejecutivas y legislativas. La potestad legislativa sobre aspectos presupuestarios y administrativos residía en la JGRN, la cual podía vetar leyes aprobadas por el Consejo de Estado. Este no poseía dicho poder de veto sobre la JGRN. Hasta mayo de 1980 la JGRN gobernó a través de decretos. Durante los primeros 10 meses la JGRN emitió más de 700 decretos estableciendo las normas básicas del nuevo Estado.¹⁷

La JGRN estaba compuesta al inicio por 5 miembros, 3 del FSLN y 2 de otros partidos; posteriormente se redujeron a 3 miembros siendo 2 del FSLN. En la práctica la JGRN estaba subordinada a la Dirección Nacional (DN) del FSLN, máximo órgano partidario,¹⁸ la cual creó una Comisión especial para velar por la unidad y coherencia política de las distintas instan-

17 Booth John, "The national governmental system", en T. Walker (editor), *Nicaragua: the first five years*, Praeger, N.Y., 1985.

18 Compuesta por nueve comandantes representando las tres tendencias que se separaron en 1975 para unificarse en 1979.

cias estatales. Como órganos auxiliares de la JGRN se encontraban la Secretaría, la Dirección de Información, el Ministerio de Planificación (luego fue Secretaría) y el Consejo Económico integrado por los principales Ministerios. Luego del 85 la JGRN fue reemplazada por el Presidente.

La rápida expansión del aparato estatal se observa en el primer año al crearse 16 nuevos ministerios y ampliarse los existentes, cuadruplicando el personal hasta llegar a unos 80,000. Los miembros de la DN-FSLN asumieron la conducción de los principales ministerios: Defensa, Interior, Planificación, Desarrollo Agropecuario, además de la presidencia del Consejo de Estado. Una atención prioritaria en recursos humanos y materiales, se dio a la conformación de las nuevas fuerzas armadas a partir de los guerrilleros antisomocistas, que crecieron de unos 13,000 en 1980 a 75,000 en 1986, incluyendo Ejército y Ministerio del Interior,¹⁹ además de los reclutas del servicio militar y las milicias voluntarias que llegaron sumar unos 100,000 hombres. Así con el avance de la guerra se fue militarizando la sociedad en estructuras verticales y disciplinarias que asfixiaban el debate crítico y la iniciativa de las bases, distorsionando de esta manera el proyecto democratizador inicial.

El Consejo de Estado (CE) era el órgano co-legislativo y estaba compuesto por 47 representantes de 8 partidos políticos, 3 organizaciones populares, 7 centrales sindicales, 7 organizaciones gremiales y sociales, 5 organizaciones empresariales. En abril de 1980 la JGRN decidió expandir el CE de 33 a 47 miembros dando una mayoría a los representantes de sectores populares afines al FSLN, para 1981 se amplió a 51 concejales.²⁰

Es decir que el Consejo de Estado expresaba una representación directa de distintos grupos y organizaciones sociales,

19. Walker Thomas, "The Armed Forces", p.86, in *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua*, Westview, Colorado, 1991.

20. La ampliación de los representantes del FSLN en mayo 1980 causó la ruptura con un sector de la burguesía integrado al gobierno.

relegando a segundo plano a los partidos políticos como intermediarios de los intereses ciudadanos. Este modelo político "sui-generis" que combinaba aspectos corporatistas y partidistas, fue sustituido posteriormente por el modelo tradicional de las democracias occidentales, debido a las presiones internacionales y a la necesidad de reconocimiento externo del gobierno sandinista, sumado a la demanda de partidos opositores. Es decir que el Consejo es reemplazado, en 1985, por una Asamblea compuesta por 90 representantes de 7 partidos políticos, según los votos recibidos en las elecciones.

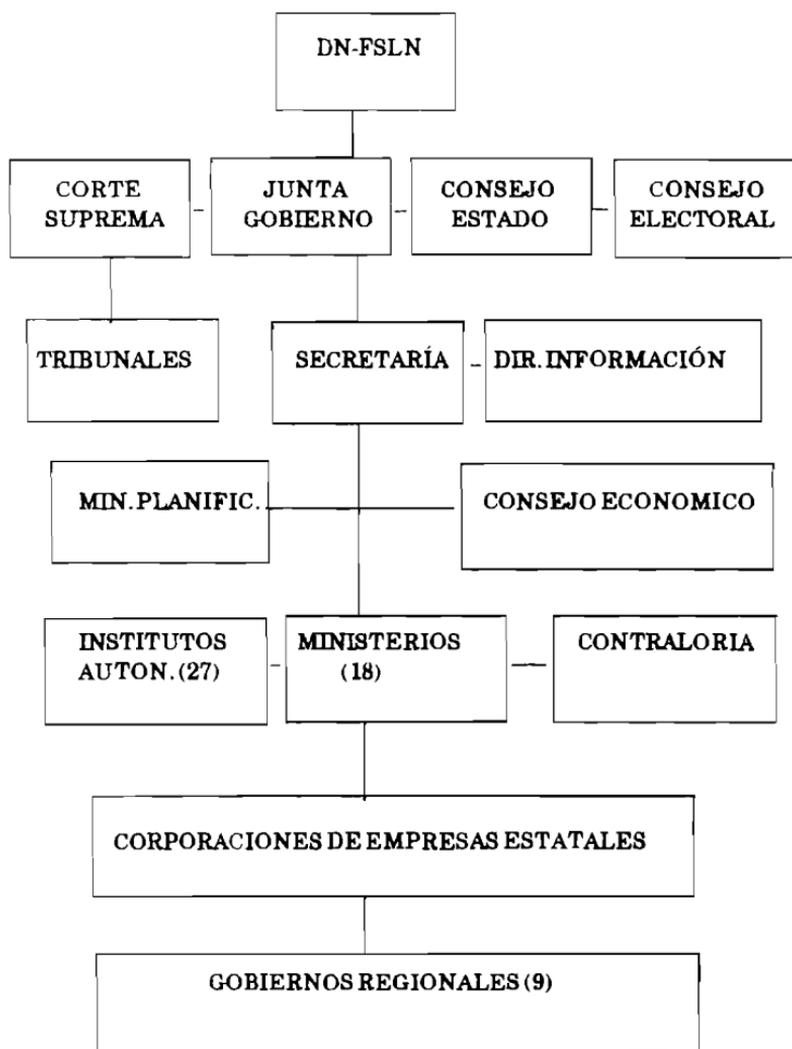
En cuanto al poder judicial, luego del 79, la Corte Suprema y Tribunales subordinados fueron integrados por magistrados de trayectoria antisomocista. Independiente de la Corte, se crearon tribunales especiales para juzgar a guardias somocistas, tribunales agrarios para decidir sobre litigios de tierras y tribunales del trabajo con jurisdicción sobre conflictos laborales, lo cual fue una fuente de contradicciones con la Corte Suprema. Además se constituyó un Ministerio de Justicia dependiente de la JGRN, disminuyendo más aún la autonomía del poder judicial, que debía trabajar con un presupuesto mínimo.²¹ Numerosas modificaciones de los códigos civil, penal y laboral fueron hechas durante esta década, sin embargo permanecieron los antiguos códigos surgiendo así diversas contradicciones y vacíos.

También existían comisiones inter-institucionales con carácter consultivo, compuestas por delegados de distintos ministerios y organizaciones populares, tanto a nivel central como regional. Estas comisiones permitían coordinar esfuerzos y recoger las opiniones de los sectores populares organizados. Entre ellas se destacan la Comisión de Reforma Agraria, las Comisiones de Producción por rubro agropecuario, el Comité de Crédito (rural).²²

21. Molero María, *Nicaragua Sandinista: del sueño a la realidad* (1979-88), Cries-Iepala-Bofil, Madrid, 1988.

22. CIERA, *La democracia participativa*, Managua, 1984.

ESTRUCTURA DEL ESTADO (1984)



PLANIFICACION Y POLITICA ECONÓMICA

El gobierno sandinista consideraba que a través de las fuerzas del mercado no se lograba una distribución equitativa de los recursos, sea a nivel social, geográfico o sectorial. Por el contrario, se suponía que la planificación permitía una aloca- ción más racional, eficiente y justa de los recursos, en función de ciertos fines y estrategias de desarrollo.

Ciertas condiciones facilitaron la planificación económica del nuevo gobierno: la nacionalización del sistema financiero y del comercio exterior, la constitución del área empresarial estatal, la creación de un Ministerio de Planificación (MIPLAN). Entre las condiciones adversas podemos mencionar la falta de información estadística confiable, la descoordinación entre mi- nisterios, la falta de personal calificado, el peso del sector privado, la dependencia externa de la economía.

Se distinguen tres etapas de la política económica:

- a. Un primer período (1979-84) se caracteriza por el papel central del Estado en la planificación económica, en inver- siones intensivas de capital con alta tecnología en grandes empresas y en el control del comercio y banca. Además se promueve la colectivización del campesinado y el crédito rural, se reduce el desempleo, se eleva el consumo urbano, todo ello gracias al financiamiento externo.
- b. En un segundo período (1985-88) se liberan algunos con- troles estatales, se reducen subsidios, se acelera la distri- bución de tierras y títulos a campesinos, mejorando el abastecimiento rural, dentro del contexto de guerra y crisis económica con hiperinflación.
- c. El tercer período (1988-89) se lanza una política de ajuste y estabilización, priorizando la agroexportación, se restrin-

gen los créditos, los salarios y el gasto estatal, en un contexto de recesión económica y disminución de la guerra.

El proceso de planificación era de doble vía entre el gobierno central y las instancias locales: la Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP, antes MIPLAN) elaboraba una propuesta conforme a los objetivos del gobierno, la cual era desagregada territorial y sectorialmente hasta llegar a las empresas (estatales) y municipios. Ahí se revisaban las metas productivas y las líneas de trabajo conforme las capacidades reales, siendo luego consolidadas a niveles superiores hasta regresar al gobierno central para su aprobación final por decreto, cuyo seguimiento correspondía a la SPP a través de su equipo nacional y delegados regionales.

Sin embargo, era frecuente observar planes y proyectos de distintos ministerios que fueron elaborados por sus equipos centrales sin consultar las comisiones inter-institucionales regionales, ni las organizaciones populares del área de ejecución. Esto era grave si consideramos que los ministerios planificaban y ejecutaban gran parte de las inversiones públicas realizadas en las regiones. Por ejemplo en 1986, solo 15% de las inversiones públicas correspondía a proyectos elaborados por los municipios, mientras que el 85% eran proyectos ministeriales.²³ Diversos analistas señalaron el "feudalismo institucional" que obstaculizaba la articulación y coherencia de las políticas estatales, basado en el poder político de los ministros-comandantes y en los recursos económicos manejados sectorialmente. Otra carencia era la falta de un sistema de planificación territorial integrada, salvo el ejercicio teórico hecho en dos instituciones, Ministerio de Vivienda e Instituto de Estudios Territoriales, y en zonas de guerra donde se elaboraron "Planes Generales Unicos" que incluían aspectos socio-económicos.

23. Wilson Patricia, "A Comparative Evaluation of Regionalization and Decentralization", en M.E. Conroy (editor), *Nicaragua: Profiles of the Revolutionary Public Sector*, Westview, Colorado, 1987.

Por otro lado, la elaboración de proyectos por los gobiernos municipales era generalmente resultado de un proceso participativo con las organizaciones populares sandinistas. Estos proyectos respondían a necesidades inmediatas, más que a una estrategia de desarrollo local. La escasez de recursos locales limitaba la capacidad de los gobiernos municipales y zonales. Para superar esta carestía algunos municipios establecieron empresas propias de distinto tipo, también se buscó la cooperación internacional.

La priorización del sector estatal, bajo una opción de desarrollo con tecnologías intensivas en grandes unidades de producción, excluyó al pequeño productor rural y urbano como una fuerza económica relevante en el esquema de economía mixta, quedando como contraparte privada los grandes empresarios "patrióticos". En esta estrategia desarrollista confluyeron los profesionales liberales formados en centros de estudio norteamericanos con aquellos marxistas ortodoxos provenientes de países del "socialismo real", de donde provino gran parte del financiamiento y asesoría para los grandes proyectos agroindustriales.

La revolución sandinista realizó una redistribución de los ingresos en favor de los sectores populares, que facilitó su participación política. Esta distribución ocurrió a través del subsidio de servicios básicos (agua, luz, educación, salud, transporte, alimentos), la ampliación del empleo en el ámbito estatal, la entrega de tierras y lotes urbanos, el crédito masivo. Pero la emisión inorgánica de moneda para paliar el déficit fiscal, condujo a mediados de los 80 a una hiperinflación que diluyó aquellos beneficios económicos.

En ocasiones las políticas económicas fueron objeto de fuertes críticas, tal como el caso agrario donde el movimiento campesino obligó, en 1984-85, a modificar el rumbo de la reforma agraria a través de presiones de sus organizaciones gremiales, invasiones de tierras, caída de la producción, boicot comercial a la red estatal, votación contra el FSLN en el 84 y también apoyo a la contrarrevolución armada. Así mismo, el plan de ajuste y conversión monetaria decretado sorpresiva-

mente en 1988, sin consultar a las organizaciones populares, despertó un rechazo de la población afectada por las medidas, que finalmente desembocó en la elaboración de contrapropuestas económicas, por parte de los distintos grupos y organizaciones, lo cual hubiera sido el punto de partida de las políticas económicas de haber predominado un enfoque participativo.

PARTIDOS POLÍTICOS

A principios de los 80 se formaron dos coaliciones de partidos políticos: el Frente Patriótico Nacional que apoyaba al gobierno, integrado por el FSLN, el Partido Popular Social Cristiano (PPSC), el Partido Liberal Independiente (PLI) y el Partido Socialista (PSN). Los partidos aliados al FSLN apoyaron al gobierno contra la intervención extranjera y lo proveyeron de personal para cargos estatales. Sin embargo, fueron escasamente consultados por el FSLN que asumió posiciones sectarias y auto-suficientes, disolviéndose el Frente Patriótico ante las elecciones de 1984.

En la oposición se conformó, en 1983, la Coordinadora Democrática (CD) incluyendo los Partidos Social Cristiano (PSC), el Social Demócrata (PSD), el Movimiento Democrático (MDN), el Liberal Constitucionalista (PLC), cinco grupos empresariales y dos sindicatos. La CD se abstuvo de participar en las elecciones de 1984, y años más tarde se conformó la Unión Nacional Opositora ante las elecciones de 1990, con la integración de los antiguos miembros de la CD y del Frente Patriótico. Es decir que a lo largo de los 80 el FSLN perdió las alianzas que tuvo al inicio, quedando aislado en la escena política, lo que facilitó su derrota electoral en el 90, demostrando que una coalición de pequeños partidos (UNO) puede derrotar a un partido mayor, tal como lo había diseñado el gobierno de EEUU.

Desde el 79, se manifestaron tres posiciones entre los partidos:

- unos de extrema derecha se opusieron frontalmente al nuevo gobierno y buscaron apoyo externo para aislarlo internacionalmente y derrocarlo por las armas, por ej. la CD;
- otros partidos de centro apoyaron algunos cambios y se opusieron a otros, por ej. el modelo de democracia participativa, la concentración de poderes en el ejecutivo, reclamando mayor participación y moderación de algunas medidas, tal como los partidos PLI, PSN, PPSC, PCD;
- pequeños partidos de izquierda reclamaron una radicalización del proceso revolucionario, denunciando la alianza con sectores de la burguesía y acusando al FSLN de "pequeño burgués", por ej. MAP, PRT, PCN.²⁴

Ampliaremos sobre el FSLN dado su rol político en esta década. El FSLN experimentó un cambio fundamental, pasando de ser una minúscula organización guerrillera que llegó al poder por las armas, para convertirse en un partido gobernante que condujo la construcción de un nuevo Estado, que se sometió a elecciones libres en dos ocasiones y finalmente, traspasó pacíficamente el poder al aceptar su derrota en 1990, rompiendo así la tradición política de continuidad y consolidando la nueva institucionalidad democrática.

Recordemos que las fuentes inspiradoras del FSLN fueron el pensamiento y práctica de A.C. Sandino, la revolución cubana, el marxismo y la teología de la liberación. Fundado en 1961 por jóvenes desafectos de los partidos existentes, el FSLN adoptó la estrategia armada del "foco rural" siguiendo el modelo guevarista común en la América Latina de los 60 que terminó fracasando. En 1975, el FSLN se dividió en tres tendencias, una mantuvo la opción rural, otra se inclinó por captar al proletariado, y una tercera planteó una alianza amplia con distintas clases y grupos antisomocistas, tal como sucedió exitosamente

24. Weaver Eric y Barnes William, "Opposition parties", en Walker 1991, op.cit., p.123.

en el derrocamiento de Somoza. Reunificados en Marzo del 79, se conformó la Dirección Nacional (DN) con tres miembros por tendencia, como autoridad máxima del FSLN manteniéndose inalterada durante toda la década. Recién en 1985, se creó una Asamblea de 105 miembros de distintos sectores sociales, nombrados por la DN, con carácter meramente consultivo.

La jerarquía organizativa del partido debajo de la DN se componía de 7 departamentos auxiliares²⁵ con unos 600 empleados, luego los comités regionales, los zonales y los comités de base ubicados en centros de trabajo, estudio o vivienda.²⁶ Los comités tenían un carácter colegiado, pero una cuota principal de poder estaba concentrada en los secretarios del partido.

La membrecía fue creciendo gradualmente. Se estima que en 1979 el FSLN no pasaban de 500 miembros, en 1981 eran 2000, en 1984 eran 12,000 y en 1987 unos 20,000. Acorde con el modelo leninista de cuadros, existía un procedimiento riguroso para que los aspirantes ingresaran como militantes del FSLN, debiendo cumplir distintas tareas con disciplina y obediencia. El partido pretendía ejercer un control sobre la vida de sus militantes, incluyendo aspectos privados, a fin de que cumplieran con los ideales del sandinista. Esto sumado a la subestimación de la vida familiar, religiosa y privada de los miembros, provocó no pocas deserciones y conflictos, resultando así un proceso de selección que excluyó del FSLN a quienes demostraban una postura crítica o independiente.

La concentración de funciones partidarias y estatales fue considerado por el FSLN como un requisito para controlar el aparato estatal, darle coherencia a su gestión y asegurar los principios revolucionarios. Además de considerarlo el FSLN como un legítimo derecho ganado por liderar la caída de la dictadura y por representar los intereses populares. La autocrítica del FSLN en su relación con el Estado, se concentraba en

25. Desde 1985 fueron: Secretaría, Educación Política, Organización, Relaciones Públicas, Relaciones Internacionales, Finanzas, Instituto de Estudios de Sandinismo.

26. Prevost Gary, "The FSLN as a ruling party", in Walker T. 1991, *op.cit.*, Chapter 5.

denunciar el burocratismo entendido como exceso de funcionarios, lentitud de trámites, mala atención y sustitución de la iniciativa popular. Pero pocos plantearon entonces que el burocratismo constituía, en esencia, la conformación de un nuevo sector social dominante gracias al control de puestos estatales de poder. Se estima que "un 76% de los profesionales y técnicos trabajando en 1986 lo hacían en oficinas gubernamentales," portando un enfoque "desarrollista" que priorizaba inversiones intensivas de capital bajo el mando gerencial de empresas estatales.²⁷

Luego del 79, se estableció un sistema político con un partido dominante, ya que el FSLN abarcaba gran parte del electorado frente a una miríada de pequeños partidos. Sistema que ha permitido en muchos países periféricos la consecución de la integración nacional y la modernización socio-económica, en un marco de estabilidad y cohesión gubernamental. Sin embargo, esta situación de predominio de un partido ha conducido, en muchos países, a menoscabar el juego político institucional, por ej. el predominio partidario en el parlamento torna superfluo el debate y la búsqueda de consenso con otras fuerzas políticas. Por otro lado, esto ha significado que el partido dominante pretenda identificarse con la nación, constituyéndose en su único representante y guía.

ROL POLÍTICO DE LAS IGLESIAS

Es conocida la participación de cristianos imbuidos de la "teología de la liberación" en el derrocamiento de la dictadura y en la revolución. Sin embargo, la jerarquía católica tomó distancia desde 1980, criticando al gobierno por la ampliación de representantes sandinistas en el Consejo de Estado, la participación de sacerdotes en altos cargos gubernamentales, el control de la TV y la presencia de "ideologías ateas y materia-

27. Baumeister Eduardo, *La reforma agraria en Nicaragua (1979-1989)*, Tesis Doctoral, 1994. pp 139-148.

listas", a pesar de la declaración del FSLN sobre el respeto a la libertad de cultos. La visita del Papa Juan Pablo en 1983, agudizó el conflicto con los sectores de la "iglesia popular" integrada al proceso de cambio social, que era percibida con un reto a la unidad eclesial bajo su mando jerárquico y como una pérdida de su convocatoria popular.

Otros puntos críticos fueron el traslado de la población miskita, el servicio militar, los planes de educación y el estado de emergencia. Ascendido a Cardenal en 1985, Mons. Obando y Bravo devino en el líder principal de la oposición, sus declaraciones periódicas hacían eco de los reclamos anti-sandinistas y desató una persecución contra los organismos católicos pro-sandinistas acelerando así su separación del ámbito institucional. En realidad, muchos cristianos progresistas se habían integrado al FSLN o al gobierno, abandonando los espacios religiosos que fueron ocupados por los sectores contrarios a la revolución, quienes encontraron en la iglesia un resguardo seguro para su expresión política, igual como los sandinistas lo habían hecho antes del 79.²⁸ La política norteamericana contribuyó a reforzar el rol opositor de la jerarquía católica a través de financiamiento, propaganda y apoyo institucional.²⁹

Las relaciones empeoraron con la mutua expulsión de religiosos del país: Obando retiró a los pro-revolucionarios y el gobierno a los pro-opositores, incluyendo al Obispo Vega (1986) luego de que compareció ante el congreso de EEUU solicitando apoyo a la "contra". La Radio Católica fue cerrada y una publicación fue confiscada. Para calmar el conflicto, el Vaticano envió un delegado y se inició un dialogo entre ambas partes. Con el proceso pacificador iniciado en Esquipulas (1987) las relaciones mejoraron, así Mons. Obando es nombrado ese año por el gobierno como coordinador de la Comisión de Reconcili-

28. Serra Luis, "Ideología, religión y lucha de clases en la revolución", en Harris y Vilas, 1985, op.cit. pp 258-286.

29. Ezcurra Ana M., *Agresión ideológica contra la revolución sandinista*, Nuevomar, México, 1983.

liación y en 1989 se permitió el retorno de los sacerdotes expulsados.

Las iglesias evangélicas representadas en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CEPAD) mantuvieron una participación crítica del nuevo gobierno, colaborando en distintos programas de desarrollo. El sector pentecostal creció espectacularmente en los 80 entre los sectores más pobres, por ej. las Asambleas de Dios pasaron de 8,500 fieles en 1980 a 60,000 en 1987. Basado en una flexibilidad organizativa y una efectiva campaña propagandística, estas "sectas" predicaban una concepción omnipresente de Dios, un rechazo a la guerra y una moral puritana que parecía brindar una respuesta a la crisis que vivían los habitantes pobres. El carácter excluyente de estas sectas limitaba la participación de sus miembros en organizaciones populares y en actividades comunales. Se estima que en esta década los evangélicos crecieron de un 5% a un 15% de la población total.³⁰

PROCESOS ELECTORALES

En preparación para las elecciones de noviembre 1984 se aprobó la ley de partidos políticos en 1983, que establecía el derecho de formar partidos que gozaran de libertad de reunión, proselitismo y de constituir alianzas a fin de conquistar el poder político mediante elecciones. También se constituyó una Asamblea y un Consejo de Partidos como órganos rectores de dicha ley. El estado de emergencia significó la restricción de reuniones públicas y la censura de prensa, sin embargo las críticas de la oposición eran publicadas a través de *La Prensa* y otros medios.

30. Dodson Michael, "Religion and Revolution", in Walker 1991, op.cit., p.181.

En 1984 se aprobó la ley electoral que estableció al Consejo Supremo Electoral como cuarto poder del Estado, la elección directa del Presidente y de la Asamblea, el derecho de voto a los 16 años, el acceso igual a todos los partidos a los medios de comunicación, el financiamiento estatal a los partidos para las campañas electorales. Esta ley establecía la representación proporcional en la Asamblea, según los votos recibidos, a fin de garantizar el carácter pluralista del órgano legislativo.

Los partidos opositores aglutinados en la Coordinadora Democrática (CD) participaban ocasionalmente en las discusiones de estas leyes, en el Consejo de Estado. Otros sectores opositores optaron por la vía armada con apoyo norteamericano, conformando diversas agrupaciones militares como el Frente Democrático (FDN) y la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE). Previo a las elecciones del 84, hubo propuestas de diálogo a través del Arzobispo Obando y de algunos gobiernos latinoamericanos. Las condiciones de los distintos grupos de oposición para participar en las elecciones eran: suspensión del estado de emergencia y pleno ejercicio de libertades y amparo, separación entre FSLN y Estado, autonomía del Poder Judicial y amnistía amplia.

En esa coyuntura electoral a fines de 1984, el gobierno acordó con los partidos opositores de levantar el estado de emergencia, a fin de poner en vigencia las libertades fundamentales, se incorporó a delegados del PPSC y PCD en el Consejo Electoral, se reafirmó el pluralismo político, e inclusive se prorrogó el plazo de inscripción de partidos para darle oportunidad a la Coordinadora Democrática (CD). Por su parte, los partidos opositores acordaron participar en las elecciones y defender la soberanía nacional.³¹ Sin embargo la CD no participó y el candidato presidencial del PLI se retiró en el último momento, siguiendo la política del gobierno de Reagan de boicotear las elecciones, quedando siete partidos en disputa. En 1984, se registraron 1,560,580 personas, un estimado 94% de

31. Instituto Histórico Centroamericano, "Update", Nov. 1, Dec. 12, Managua, UCA, 1984.

la población mayor de 16 años. El procedimiento electoral diseñado con asesoría sueca aseguraba el carácter secreto del voto y la fiscalización del recuento. Se eligió simultáneamente a Presidente, Vice y 90 diputados por un período de 6 años. La asamblea tenía poder para elaborar una nueva constitución, además de la potestad legislativa.

La abstención fue del 24.6% del total inscrito. Los resultados fueron: el FSLN con 67% de votos válidos, el Partido Conservador (PCN) con 14%, el Partido Liberal Independiente (PLI) 9.6%, el Partido Popular Social-Cristiano (PPSC) con 5,6%, el Socialista (PSN) 1,5%, el Comunista (PCN) 1,5% y el Movimiento de Acción Popular 1% (MAP). Todos estos partidos tuvieron una representación proporcional en la Asamblea Nacional, que mantuvo el pluralismo en la conformación de su Junta Directiva y en la conformación de las Comisiones de trabajo.³² Los resultados indicaron aspectos interesantes: un descontento campesino con el FSLN, una continuidad de afiliación a partidos tradicionales (PCN, PLI, PSC), una mínima atracción por la izquierda no sandinista.

Observadores internacionales coincidieron en señalar la limpieza de las elecciones, tal como lo expresó la delegación de Latin American Studies Asoc.:

"El voto fue verdaderamente secreto. Nosotros no observamos ninguna evidencia de irregularidades en la votación o en el conteo de votos ... Los únicos partidos que no aparecieron en la votación estuvieron ausentes por su propia opción, no debido a la exclusión del gobierno... Aunque los partidos de oposición plantearon algunos reclamos válidos sobre el manejo de la campaña electoral por el gobierno, ningún partido fue impedido de desarrollar una campaña activa."³³

32. La distribución de los 96 diputados en la asamblea: FSLN 61 asientos, PLI 9, PCD 14, PPSC 6, PSN 2, PC 2, MAP 2.

33. LASA, "The Electoral Process in Nicaragua: Domestic and International Influences", Texas, LASA, 1984.

Dentro del contexto del proceso regional de paz, abierto en 1987 bajo el "Plan Arias,"³⁴ el gobierno nicaragüense acordó con los presidentes centroamericanos (Feb. 89) reformar la ley electoral, avanzar las elecciones de Noviembre a Febrero de 1990, invitar observadores internacionales y liberar a prisioneros de guerra, todo ello a cambio de la desmovilización de la "contra".³⁵ A pesar de que no se cumplió esta condición debido a la voluntad del gobierno norteamericano, en Nicaragua se hicieron reformas electorales para garantizar igual acceso en los medios para los partidos, se permitieron fondos externos para la campaña, pero a través del Consejo Supremo Electoral. Esto fue incumplido por el gobierno de EEUU, cuyo Congreso distribuyó US\$ 7,5 millones entre la oposición además de la CIA US\$5 millones.³⁶ También se aprobó la ley de emergencia³⁷ (Oct. 1988) estableciendo controles parlamentarios y judiciales a esta potestad del presidente, a fin de salvaguardar los derechos individuales. En igual sentido se decretó la ley de amparo y habeas corpus (Nov. 1988) que establecía el derecho a recurrir ante los tribunales por violaciones de derechos constitucionales.

Un acuerdo para asegurar las elecciones fue firmado por el gobierno con 17 partidos políticos, que se comprometieron a participar en las votaciones y apoyar la desmovilización de la

34. Continuando los esfuerzos negociadores del "Grupo Contadora", el presidente costarricense Arias impulsó un plan de paz que fue firmado en 1987 por los presidentes centroamericanos, comprometiéndose a establecer un cese al fuego, amnistiar prisioneros, promover una democracia pluralista, cesar ayuda externa a grupos armados, no permitir el uso del territorio para grupos armados opuestos a otros gobiernos.

35. Para dicha desmovilización se creó una Comisión Internacional de Asistencia y Verificación (CIAV) con delegados de ONU y OEA, que logró su propósito meses después de las elecciones.

36. Reading A. A., "The evolution of Governmental Institutions", en Walker T., op.cit. 1991, p.40.

37. El estado de emergencia fue derogado en Feb. 1988.

"contra", mientras que el gobierno acordaba suspender el servicio militar durante las elecciones, liberar a prisioneros y avanzar el traspaso al nuevo gobierno. El Consejo Supremo Electoral, nombrado en 1989, por la Asamblea estaba compuesto por dos sandinistas, dos opositores y uno no alineado y desarrolló una labor profesional e independiente durante el proceso electoral, pero fue boicoteado por la "contra" en muchas zonas rurales. En las elecciones participaron 23 partidos, 14 de ellos integrados en la Unión Nacional Opositora, apadrinada por USA. Estas elecciones fueron súper-vigiladas por cientos de observadores, 240 de la ONU, 450 de la OEA y decenas de otros organismos invitados. Se registraron un estimado de 88% de los votantes y del total de votos válidos un 55% votaron por la UNO y 41 por el FSLN. Dos razones básicas del rechazo al FSLN fueron la crisis económica y el servicio militar.

UNANUEVA CONSTITUCIÓN

La Asamblea inició, en 1985, la elaboración de una constitución a través de una comisión especial conformada por representantes de cinco partidos. El borrador fue publicado y discutido ampliamente en 73 foros abiertos en todas las regiones del país, de donde surgieron propuestas que fueron incorporadas, por ej. la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; el control presupuestario por la asamblea; el respeto a la cultura indígena, a sus formas de propiedad y al aprovechamiento de sus recursos naturales.

La Constitución, aprobada en 1987 con el voto favorable del 70% de los diputados opositores, además de los votos sandinistas, establece una "república democrática, participativa y representativa" (art. 7) basada en los principios de pluralismo político, economía mixta y no alineamiento (art. 5). Se mantiene la separación de cuatro poderes: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, con predominio del ejecutivo conforme al modelo presidencialista aceptado en Hispanoamérica. Las elecciones de Presidente, Vice-Presidente, Diputados (90) y Con-

sejos Municipales se realizarán mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, por un período de seis años.

Se establece un Contralor General de la República con carácter independiente y con el fin de vigilar el uso del presupuesto y recursos estatales. La Corte Suprema de Justicia puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes y puede intervenir a petición de cualquier ciudadano, (Amparo) para garantizar los derechos individuales. El capítulo sobre derechos, deberes y garantías retoma las normas del Estatuto de 1979, e incorpora los tratados internacionales en la materia, siendo de los más avanzados del mundo, en cuanto a derechos sociales, laborales, familiares y étnicos. Se reconoce la autonomía de las regiones atlánticas considerando su peculiaridad etno-cultural. También se establece la autonomía del municipio, que "es la unidad base de la división político-administrativa del país" (art. 176).

Es clara la concentración de poderes en el Ejecutivo –por ej. la decisión sobre el presupuesto, el nombramiento de la Corte Suprema, la promulgación de leyes cuando la Asamblea está en receso. Este fenómeno recoge la tradición centralista y autoritaria del país bajo el ropaje republicano de un presidente fuerte. Así fue durante su vigencia a fines de la década, ya que la Asamblea se caracterizó por la ratificación de decisiones superiores del partido dominante más que por la discusión de propuestas de la ciudadanía.

Por otro lado, la aprobación de una serie de derechos sociales y políticos que fundamentan el componente democrático participativo –por ej. el art. 111 que establece el derecho de los campesinos de participar en la definición de las políticas agropecuarias por medio de sus organizaciones– se contradice en realidad con el poder del ejecutivo de nombrar los ministros y altos funcionarios, así como "dirigir la economía del país", sin establecer normas legales que aseguren la vigencia de aquellos derechos.

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Los primeros meses luego del triunfo sandinista, se crearon Juntas de Gobierno Municipal (JGM) que asumieron múltiples funciones como máxima autoridad local, compartida con las nacientes organizaciones populares. A nivel central se creó la Secretaría de Asuntos Municipales para coordinar y apoyar a las JGM. Este poder fue disminuyendo gradualmente al consolidarse los aparatos centrales del Estado y del FSLN.³⁸

La división política del país, en 16 Departamentos y 136 Municipalidades, fue reordenada a partir de 1982 con la creación de 9 regiones³⁹ con dos fines básicos: mejorar la eficiencia del creciente aparato estatal y desarrollar los gobiernos locales.

El gobierno planteó un proceso gradual de transferencia de funciones estatales, recursos y poder de decisión a las regiones, zonas y municipios. El gobierno regional estaba dirigido por un Delegado del Presidente, siendo al mismo tiempo la máxima autoridad del FSLN en la región. Las funciones principales del gobierno regional eran coordinar las delegaciones ministeriales y apoyar a los municipios/zonas⁴⁰ en sus planes de inversión. Las dos instancias principales del gobierno regional eran:

- a. el Consejo de Planificación donde participaban los delegados de instituciones estatales centrales y organizaciones populares locales a través de dos comisiones básicas:

38. Gutiérrez Mayorga A., *Municipalidades y Revolución*, Managua, Cinase, 1988.

39. En la demarcación se tuvo en cuenta la homogeneidad económica y geográfica, criterios militares de defensa, además de las fronteras tradicionales y la opinión popular a través de "Cabildos Abiertos".

40. Generalmente, las zonas comprendían dos o más municipios que le estaban subordinados. La relación entre ambos variaba en cada región. Luego de aprobarse la Ley de Municipios en 1988, se empezó a revalorizar el rol de esta tradicional unidad político-administrativa.

una para abordar la situación de producción y otra de abastecimiento;

- b. la Secretaría de Asuntos Municipales a cargo de la asesoría a los gobiernos locales en la elaboración, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo.

A nivel zonal el gobierno estaba encabezado por un representante nombrado por el Delegado Regional, quien a su vez detentaba la dirección partidaria del FSLN. Igualmente existían comités de coordinación inter-institucional, tal como los de producción, abastecimiento, crédito, defensa. La autoridad militar era un elemento clave en la estructura de poder local. En cuanto a los recursos económicos, ocurrió una caída de los ingresos reales de los municipios, a la par que el gobierno central se apropiaba del superávit de las alcaldías más ricas como Managua. En este contexto, el papel de las autoridades municipales quedaba reducido a la administración de algunos servicios, tal como lo señala un diagnóstico del propio gobierno:

"Las limitaciones de recursos humanos y financieros, y fundamentalmente la falta de definición política acerca del papel de las alcaldías erosionaron sus posibilidades políticas como espacios de participación y poder local"⁴¹

La dificultad principal ha sido la subordinación de las delegaciones ministeriales a las políticas y directrices "bajados" por las autoridades centrales quienes manejaban el presupuesto de las filiales regionales. Esta situación variable en cada ministerio e instituto, limitaba la "planificación concertada" a nivel regional o zonal. Algunos ministerios asumieron funciones de los municipios sin consultar con sus autoridades, por ej. el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDINRA) decidía sobre tierras ejidales, el Ministerio de Vivienda (MINVAH) cons-

41. Ministerio de la Presidencia, "Diagnóstico Municipal", Managua, Mimeog., Marzo 1986.

truía proyectos habitacionales, el Instituto de Acueductos (INAA) instalaba redes de agua. Otros obstáculos comunes con otros procesos de descentralización han sido:

"la crisis económica, la guerra, la necesidad de consolidar el poder político, y el rechazo de todo gobierno a perder el control que poseen sus autoridades centrales."⁴²

Esta situación empezó a cambiar con la aprobación de la Constitución (1987) y la Ley de Municipios (1988). Esta última estableció la elección directa (período 6 años) del Consejo Municipal, máxima autoridad local de carácter pluralista, cuyos miembros eligen al Alcalde de su seno y pueden removerlo. Cada Alcaldía puede dotarse de la forma de organización interna más adecuada a su situación. La ley define un amplio campo de competencias del gobierno municipal, mucho mayor de lo que permiten sus magras finanzas y recursos humanos. En la realidad hay competencias propias tradicionales, por ej. limpieza, higiene, parques, cementerios, rastros, calles y otras funciones compartidas con instancias del gobierno central, por ej. registro civil, impuestos, protección del medio ambiente. La participación popular se reconoce a través de "Cabildos Abiertos", de carácter informativo, que debe convocar el Alcalde al menos dos veces al año. Los ingresos municipales y el presupuesto anual de gastos son fijados por el Consejo, pero deben ser ratificados y controlados por el gobierno central. La aplicación de esta ley ocurrió luego de las elecciones de 1990.

Las sugerencias hechas para mejorar esta ley han sido: descentralizar ciertos impuestos para su recaudación y uso municipal, constituir un fondo de compensación para ayudar a los municipios más pobres, reducir el período de 6 años de los concejales, prohibir el empleo remunerado de concejales en las alcaldías, establecer la competencia municipal de planificación del desarrollo urbano.⁴³

42. Wilson Patricia, "A comparative evaluation of regionalization and decentralization", en Conroy M. E., op.cit., 1987.

Un caso especial de autonomía regional han conseguido las comunidades indígenas de la Costa Atlántica, luego de una ardua lucha que hizo cambiar las políticas etnocéntricas y economicistas de los primeros años de revolución. Paralelamente a la discusión constitucional, los costeños desarrollaron (1985-87) un proceso participativo de elaboración de un Estatuto de Autonomía que fue aprobado por la Asamblea Nacional. Se crearon dos regiones autónomas, Atlántico Norte y Sur, con sus propias autoridades: un Consejo Regional de 45 miembros electo por 4 años, como órgano legislativo capaz de regular el uso de sus recursos, levantar impuestos, hacer presupuestos e inversiones. El Consejo elige una Junta Directiva (7) con representantes de las distintas etnias, que es el órgano ejecutivo de gobierno dirigido por un Coordinador. Los avances jurídicos de la autonomía fueron obstaculizados en la práctica por la falta de traslado de recursos por el gobierno central y por la actitud contraria de funcionarios del Pacífico.

Desde una perspectiva comparativa, P. Wilson hace un balance positivo del proceso descentralizador del gobierno Nicaragüense en los 80: "Comparado con esfuerzos similares en América Latina, el programa de regionalización iniciado en 1982 en Nicaragua ha realizado grandes avances, especialmente en 1. desarrollo y finanzas municipales, 2. participación popular, y en menor medida, 3. coordinación sectorial".⁴⁴

En definitiva, hubo un serio intento de descentralizar el aparato estatal en la segunda mitad de los 80 que se expresó en varias leyes, pero en la realidad fue limitado por diversas circunstancias, especialmente por la situación de guerra que demandaba la unidad jerárquica de mando y por la concentración del poder ministerial en Managua. Tal como los estudios comparativos han demostrado, la centralización estatal resultaba económicamente ineficiente, agudizaba las desigualdades

43. Ortega Hegg Manuel, "La ley de Municipios: estudio y propuesta de reforma", Managua, Popol-Na, 1992.

44. P. Wilson, *op. cit.*, 1987, p.53.

sociales y fortalecía un modelo político autoritario, centrado en el poder de la burocracia.⁴⁵

GUERRA Y DEMOCRATIZACIÓN

Es conocida la situación bélica que atravesó Nicaragua en los 80, así como sus daños materiales y humanos. Esta guerra fue posible gracias al apoyo del gobierno norteamericano y la complicidad de los gobiernos vecinos. Pero las razones de la integración de campesinos e indígenas a la "contra" tienen su base en la cultura local y en las políticas del gobierno sandinista.

Desde la perspectiva campesina, luego de 1979, la reproducción de las viejas estructuras corrió paralelamente a la producción de una nueva sociedad: se desmanteló el aparato represivo, floreció la libre expresión, llegó el crédito y los alfabetizadores, pero el campesinado pobre siguió clamando por la tierra y los recursos que concentraban las haciendas estatales o privadas, y por mejores salarios cuando los contrataban temporalmente, además de precios justos por sus cosechas, frente a la red de intermediación estatal que priorizaba al consumidor urbano.

Paradójicamente la participación de campesinos en ambos bandos de la guerra presentaba motivaciones similares: ambos luchaban por la tierra (unos por defender la adquirida con la reforma agraria, otros por temor a perder la que ya poseían), por un ideal de justicia y libertad teñido de connotaciones religiosas, por la influencia de fuertes relaciones familiares y clientelistas con líderes carismáticos y por imposición (Servicio Militar unos, secuestros otros).

Recordemos que en las zonas de frontera agrícola del interior de Nicaragua se observaba a fines de los 70 una

45. Borja J., *Descentralización del estado, movimiento social y gestión local*, Santiago, FLACSO, 1986.

economía agropecuaria floreciente con una movilidad social ascendente, dado el fácil acceso a tierras vírgenes y la baja proporción tierra/hombre, dentro de un sistema político bastante cohesionado y sin contradicciones clasistas explícitas. Ahí la revolución sandinista penetró como una fuerza exterior con escasas medidas favorables (alfabetización, créditos) que no compensaban ante los ojos del campesinado parcelario, los perjuicios económicos (crisis ganadera, controles comerciales, desabastecimiento). Esto se sumaba a la percepción amenazante que las clases dominantes, sus ideólogos religiosos y la "contra" difundían en esa sociedad, respecto a la revolución. Muchos campesinos ricos habían sido obreros agrícolas o colonos hace veinte años y ese constituía el proyecto social fundamental que perseguía el campesinado pobre. En esta estrategia de largo plazo, la buena relación con el patrón era la clave del éxito ya que le permitía el uso de tierras y de ganado, mediante los cuales el campesino pobre podía formar un capital de trabajo que le permitiera convertirse en propietario independiente o campesino medio. Entonces, el deterioro de la situación económica del patrón que provocaron las primeras políticas del gobierno sandinista, especialmente la expropiación de sus fincas o la simple amenaza de hacerlo, fue percibido por estas clases subordinadas, como una frustración de su estrategia de ascenso social, como una afrenta a sus relaciones sociales y a su cultura.⁴⁶

El involucramiento de las organizaciones populares en la guerra implicó la priorización de las tareas bélicas sobre las actividades de promoción de los intereses de sus afiliados. La absorción de recursos para la defensa limitó la capacidad de satisfacer adecuadamente las necesidades materiales de la población. La polarización política se agudizó a tal punto que toda crítica era interpretada como una apología del enemigo, lo cual limitaba la libre expresión. En la comunicación el análisis fue desplazado por la emotividad, la crítica al adversario y

46. Escuela de Sociología UCA, "Estudio sobre la contrarrevolución en la Región V", Mimeo, Managua, 1987.

la auto-glorificación. También los métodos organizativos fueron permeados por la lógica militar de la conducción vertical y la disciplina estricta. Esta situación ha sido reconocida autocriticamente por el FSLN luego de la derrota electoral, al destacar:

"El autoritarismo. La falta de sensibilidad ante los planteamientos de las bases. El amordazamiento de la crítica. Los estilos burocráticos de dirección y la imposición de dirigentes y esquemas organizativos".⁴⁷

Por otro lado, el proceso democratizador fue afectado por el enfoque adoptado por el FSLN para enfrentar la guerra tal como señala Carlos Vilas:

"La atención preferencial que el gobierno asignó a la concertación con los grupos empresariales y la comunidad internacional, y la distribución desigual de beneficios y sacrificios entre las élites y las masas, contribuyeron a diluir muchas de las dimensiones del proyecto democrático popular que había orientado los pasos iniciales del régimen revolucionario".⁴⁸

LAS ORGANIZACIONES POPULARES SANDINISTAS

Las principales organizaciones populares surgieron en Nicaragua durante la última fase de la lucha contra la dictadura somocista (1976-79) dirigida por el FSLN y se consolidaron luego del triunfo al amparo del nuevo Estado, aunque hay que reconocer la rica experiencia del movimiento sindical obrero y campesino, promovida en las décadas anteriores por el Partido Socialista.

47 FSLN. "Resoluciones de la asamblea nacional de militantes del FSLN", El Crucero, Junio 1990.

48 Vilas Carlos M., *Mercado, estados y revoluciones. Centroamérica 1950-1990.*, UNAM (CIIH), México D.F., 1994., p.246.

En este capítulo estudiamos las organizaciones populares sandinistas (OPS) dada su masiva membresía y su rol protagónico en las transformaciones sociales durante los 80.⁴⁹ Nos referimos a los Comités de Defensa Sandinista (CDS) organización territorial de pobladores; la Asociación de Trabajadores del Campo (ACT) que organizaba a obreros agrícolas y campesinos; de la cual surgió, en 1981, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) abocada a los pequeños y medianos productores; la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa A. Espinoza (AMNLAE) y la Central Sandinista de Trabajadores (CST) que fusionaba a los obreros industriales y empleados.

Representatividad y participación

En términos cuantitativos la afiliación formal de estas organizaciones populares sandinistas (OPS) era elevada, estimándose entre un 40% al 60% de la población total en cada sector social. Los datos brindados por ellas, en 1989, señalan unos 125,000 afiliados de UNAG para un total de 280,000 campesinos, 120,000 afiliados a la CST en un total de 214,000 obreros industriales y agro-industriales, 50,000 la ATC para 70,000 obreros agropecuarios.

Sin embargo, la afiliación real era considerablemente menor, es decir la participación activa en las tareas de la OPS con una conciencia de identidad gremial. La afiliación se daba de forma automática en muchos casos, por ejemplo los obreros de empresas estatales eran incluidos como miembros de la CST o ATC y la cotización sindical se descontaba del salario, igual sucedía con los miembros de una Cooperativa organizada por

49. Fue reducido en los 80 el ámbito de acción de otras organizaciones populares no sandinistas, debido por un lado, porque parte de sus miembros se incorporaron en las OTS, y por otro lado, por la represión sandinista.

UNAG, o el hecho de habitar en una cuadra o reparto donde existía un CDS.

El ingreso estaba abierto a todos los individuos pertenecientes al sector social que correspondían a cada organización, sin distinciones de sexo, religión, ideología política. Esta norma contenida en los estatutos de las OPS era restringida, en la realidad, al excluirse a quienes externaban críticas al gobierno, o por pertenecer a otros partidos políticos, o simplemente por enemistades personales con los dirigentes locales de una determinada OPS. Una encuesta realizada a fines de los 80 indica que la motivación primordial de la gente para afiliarse a una OPS ha sido de carácter económico, es decir para mejorar sus condiciones de vida y defender mejor sus intereses. Así los obreros trataban de asegurar su empleo y elevar su nivel salarial, los campesinos el acceso a la tierra, crédito, insumos, herramientas y precios justos, los pobladores para obtener el abastecimiento básico y los servicios públicos. En menor medida se ha mencionado la motivación política, es decir la identificación con el sandinismo como ideología nacional y popular, o con el proyecto revolucionario.⁵⁰

La participación activa de las bases se expresaba generalmente con la asistencia a asambleas y movilizaciones, los trabajos voluntarios no remunerados y de beneficio colectivo, las campañas de salud preventivas y las tareas de vigilancia, defensa y educación. El grado de participación dependía básicamente de tres factores: los beneficios directos o indirectos que se obtenían, la popularidad y la capacidad de persuasión de los dirigentes de base, la oportunidad y el grado de organización de las tareas planteadas.

Los niveles de participación variaban entre las distintas OPS, por ejemplo en los últimos años era notorio el descenso en los CDS y en AMNLAE. También había diferencias según los territorios, siendo mayor en la región norte del país (Departamentos de Jinotega, Matagalpa, Segovias, Estelí) debido al

50. Serra Luis, "Democratización política y participación popular", Ponencia al 6° Congreso ACAS, Guatemala, 1988.

desarrollo histórico del sandinismo y a la situación de guerra. Además la participación era desigual en lo interno de cada OPS, por ejemplo era mayor en los sindicatos de ATC y CST ubicados en las empresas estatales que en las privadas. Si nos referimos a UNAG, era mayor en las cooperativas de producción beneficiadas por la reforma agraria que entre productores individuales.

Hay que destacar la situación especial de las mujeres que tenían un peso demográfico considerable en los sectores obreros, campesinos y pobladores, pero su afiliación formal a las OPS era reducida y más aún su participación real debido a la doble jornada laboral y a su discriminación en una sociedad profundamente machista. Por ejemplo para fines de los 80 en UNAG eran un 13%, en la ATC sumaban un 30% de los afiliados, siendo menor su participación en cargos de dirección. Sin duda que los cambios en la esfera privada estaban desfasados respecto a las transformaciones públicas y al discurso revolucionario. Frente a la discriminación machista y a su aislamiento en el ámbito doméstico, la mayoría de las mujeres continuaban, en 1990, ajenas a puestos de poder y a un acceso real a la participación política.

Las relaciones entre Dirigentes y Bases

Es preciso distinguir los dirigentes de base de aquellos ubicados en cargos de dirección superior en las instancias regionales y nacionales de las OPS. Generalmente, los dirigentes de base eran elegidos o revocados de forma directa por los miembros de la OPS en **asamblea**, de forma pública votando con el brazo alzado. Estos dirigentes eran miembros que gozaban de la confianza del colectivo de base por ciertas cualidades personales (honestidad, compañerismo, laboriosidad) como por su experiencia en defender los intereses del sector.

Ellos asumían de forma voluntaria y gratuita su cargo, manteniendo sus ocupaciones laborales normales, lo cual les dejaba escaso tiempo y fuerza disponibles para el trabajo, de la

OPS. El sacrificio que implicaba ser dirigente de base hacía que pocos afiliados quisieran asumir esa responsabilidad, por esta razón y por otras que luego mencionaremos, había una alta rotación.

Por otro lado los dirigentes intermedios y superiores eran generalmente nombrados por la Junta Directiva Nacional de la OPS o por los dirigentes del FSLN. Estos dirigentes eran contratados recibiendo un sueldo por su trabajo, a tiempo completo como promotores. Esto significaba que respondían en primer lugar a sus superiores, antes que a sus bases. La relación con las bases se establecía a través de asambleas y reuniones, en las cuales los dirigentes transmitían información sobre las tareas realizadas, trazaban las líneas futuras y analizaban la coyuntura política, al mismo tiempo que recogían las inquietudes que planteaban los dirigentes de base y los afiliados. Muy pocas veces los dirigentes superiores rendían cuentas ante las bases del uso de fondos de la OPS o hacían una auto-evaluación crítica del desempeño propio de su cargo.

En cuanto a los mecanismos y estilos de dirección, se observó observado una concentración elevada del poder de decisión en los dirigentes superiores, no obstante la existencia legal de órganos colectivos y de procedimientos democráticos. Esta centralización de las decisiones no implicaba necesariamente una utilización personal del poder, ya que en muchos casos se trataba de resolver problemas colectivos e impulsar tareas de la OPS, pero la falta de control de base daba pie a abusos de poder. Es interesante notar que eran escasas las quejas contra el centralismo de algún dirigente y cuando ocurrían era a causa de decisiones erróneas.

Los trabajos de las OPS se planificaban regularmente con base en las líneas anuales o planes de lucha de cada organismo, las cuales se desglosaban en períodos menores. A principios del año se desarrollaban asambleas a fin de evaluar el plan pasado y elaborar el próximo. Estos planes de trabajo trataban de recoger las reivindicaciones más sentidas de las bases y de conjugarlas con las orientaciones generales trazadas por el FSLN para todos los sectores sociales. En la práctica la lista de

demandas de los miembros eran relegadas por los líneas de trabajo "bajados" por las directivas nacionales de las OPS, a su vez subordinadas a la Dirección del FSLN.

Este mecanismo vertical de transmisión de tareas, ha mantenido una situación de dependencia que ha castrado la capacidad de las instancias de base para diagnosticar, elaborar y ejecutar proyectos adecuados a su realidad específica. Además el verticalismo colocaba a los dirigentes de base en la difícil tarea de movilizar a las bases en acciones que no surgieron de ellos, postergando sus demandas específicas por otras actividades. Así los planes quedaban engavetados ante tareas coyunturales, por ej. efemérides y celebraciones, que significaban un activismo y una movilización que desgastaba a las OPS. Además del FSLN, diversas instituciones estatales bajaban orientaciones a las OPS, acumulándose multitud de tareas que eran difíciles de cumplir a cabalidad. Esto contribuyó a la deserción de muchos dirigentes de base.

Al encuestar a los miembros de OPS sobre las alternativas para mejorar su participación, plantearon la necesidad de una mayor vinculación de los dirigentes con ellos, la discusión y la toma de decisiones sobre las cuestiones que los afectaban, la búsqueda de solución a sus problemas más sentidos, y el desarrollo de la conciencia en el sector, sobre la importancia de la organización.

Las relaciones con el Estado

Las OPS fueron capaces de expresar las reivindicaciones del sector social que representaban, así como de sugerir soluciones a sus problemas y participar activamente en algunas de ellas. Muchas reivindicaciones recibieron una respuesta satisfactoria, debido a una correlación de fuerzas favorable a los sectores populares, particularmente los primeros años cuando había abundantes fondos de cooperación y la guerra no había aumentado. La capacidad de una OPS en satisfacer los intereses de su sector social dependía de factores internos por un lado, tales

como la participación de las bases en la definición del plan de trabajo, la eficiencia organizativa, los recursos disponibles y la articulación de una estrategia coherente en cada organización, y por otro lado, dependía de factores externos tales como la correlación de fuerzas sociales, la capacidad de influir en las decisiones de Estado y del FSLN, las condiciones económicas y políticas nacionales.

Las OPS han cumplido un papel fundamental en la vinculación directa entre las bases y las máximas autoridades gubernamentales, a través de diversos canales de comunicación directa, tales como los Cara al Pueblo, los Cabildos Abiertos y Línea Directa. Estas experiencias desarrollaron la capacidad de expresión y crítica de los sectores populares y la conciencia de su derecho a ser oído, aunque a veces sus demandas no recibieran la debida respuesta.

En realidad la relación entre las OPS y el aparato estatal era ambigua, ya que por un lado las OPS defendían al gobierno revolucionario frente a la oposición, pero por otro lado criticaban su burocracia, reclamaban voz y voto en las políticas y planes de desarrollo y demandaban recursos materiales para poder ejecutar sus propios planes. Se crearon múltiples instancias estatales donde las OPS participaban en la discusión de políticas destinadas a su sector social, sin embargo dicha participación era generalmente de carácter consultivo o con voto minoritario, en relación a los delegados gubernamentales.

Sobre la participación obrera en la gestión empresarial, un estudio comparativo entre dos ingenios, uno estatal y otro privado, mostró que los obstáculos principales en ambos eran la falta de capacidad técnica, de experiencia y acceso, a información para los obreros, muchos de ellos no sentían o reclamaban ese derecho, tampoco lo admitían los administradores y técnicos acostumbrados a un orden jerárquico incuestionado. La caída de salarios reales, la prohibición de huelgas y la falta de autonomía de los sindicatos, eran otros factores adversos a la gestión obrera.⁵¹

51. Whiteford Scott and Hoops Terry, "Labor organization and

Además de la limitada formación técnica-profesional de muchos dirigentes de OPS, las múltiples comisiones inter-institucionales sumado a la carencia de sistemas de información y de investigación propios de la OPS, contribuyeron a disminuir la capacidad real de discusión y elaboración de propuestas por parte de las OPS. Es así que muchos planes gubernamentales eran elaborados por los técnicos estatales, reservando a las OPS la contribución en fuerza de trabajo voluntario para su ejecución práctica. El control de recursos materiales y humanos calificados, por parte de las instituciones estatales, les permitía actuar con independencia respecto de las OPS o simplemente subordinarlas a sus instituciones. Esta situación ha llevado a ciertos analistas a calificar a las OPS como organismos "paraestatales", por ej. las cooperativas agropecuarias estrechamente ligadas al Ministerio de Desarrollo Agrícola (MIDINRA) o al Ejército en zonas de guerra, en desmedro de su carácter de organización de base de la UNAG. En general, las OPS recibían del Estado una atención preferencial respecto a otras organizaciones civiles, algunas de las cuales fueron discriminadas o reprimidas por no plegarse a las políticas gubernamentales, por ej. los sindicatos no sandinistas que recurrían a la huelga o que planteaban demandas inaceptables para el gobierno.

Otra limitante a la participación política de las OPS ha sido la subordinación de las demandas específicas de las bases a las líneas generales planteadas por el FSLN y el gobierno: la unidad nacional, la defensa, la producción. Esta contradicción perjudicó la legitimidad de las OPS, especialmente cuando las tareas asumidas contradecían el interés inmediato de sus miembros, por ejemplo el reclutamiento al servicio militar, la entrega de la producción campesina a bajos precios a la empresa estatal de comercialización ENABAS, el aumento de la productividad y las jornadas voluntarias sin incrementos salariales, como planteaban la CST y la ACT.

participation in the mixed economy: the case of sugar production", en Conroy, 1987, op.cit., chapter 7.

En realidad, el carácter de la economía mixta con un peso económico considerable de la burguesía y con su correlato político de unidad nacional y pluralismo político, marcó un límite muy claro a las demandas de los sectores populares por una redistribución más justa de los ingresos y recursos. Así, por un lado, el gobierno prohibió a los trabajadores las huelgas y las tomas de tierras, pero por otro lado se permitió la confiscación a empresarios en caso de descapitalización o de apoyo a la "contra". La experiencia nicaragüense muestra que la estrategia de la tendencia "tercerista" del FSLN —una amplia unidad antisomocista— fue exitosa para derrocar al tirano, pero no para mantener la hegemonía popular en un contexto de crisis económica, dentro de un país pobre donde resulta difícil contentar a todos los sectores sociales.

En una primera etapa (1980-85) las OPS participaban directamente con sus representantes en el poder legislativo nacional (Consejo de Estado) impulsando diversas leyes que respondían a sus intereses gremiales. Luego de las elecciones de 1984 los diputados (Asamblea Nacional) fueron representantes de partidos, lo cual trajo una mayor subordinación de sus intereses específicos a la dinámica partidaria del FSLN, relegando demandas sectoriales sentidas, como la demanda obrera de reformar el Código Laboral, o la solicitud de los productores del campo de penalizar severamente el abigeato, o la demanda del movimiento femenino de incrementar las sanciones por violación y el maltrato contra las mujeres, o la ley de inquilinato propuesta por el movimiento comunal para dar seguridad a los arrendatarios, o la autonomía universitaria pedida por el movimiento estudiantil. Demandas incumplidas durante el gobierno sandinista.

Las relaciones con el FSLN

Respecto a las relaciones con el FSLN, hay que señalar que las OPS lo reconocían y respetaban como su partido dirigente,

debido a su exitosa conducción en la lucha contra la dictadura y por haber sido el fundador y promotor de ellas. El FSLN ha impulsado las OPS con un triple objetivo: promover la participación popular en la resolución de los problemas que aquejan a cada sector social, desarrollar un semillero de cuadros revolucionarios que puedan consolidar el partido y en tercer lugar movilizar al pueblo en el cumplimiento de planes del gobierno y en la defensa del proyecto revolucionario. Considero que los dos últimos objetivos adquirieron prioridad sobre el primero, al agudizarse el enfrentamiento bélico y la crisis económica, por lo cual el tipo de participación popular que predominó en los 80 puede calificarse de una "movilización dirigida."

En cuanto a los aspectos problemáticos de esta relación podemos señalar que gran parte de los dirigentes de las OPS eran miembros o aspirantes al partido, existiendo así una doble función que inducía a múltiples confusiones, por ej. el respeto al pluralismo estatutario de las OPS, la priorización de tareas, la subordinación a las autoridades.

El centralismo y el verticalismo reconocidos por el FSLN, como organización político-militar basada en una concepción leninista de vanguardia, se trasladó a las OPS limitando el carácter democrático en ambos organismos. Los Comités partidarios que existían en las OPS asumían en muchos casos el papel de dirección que le competía legalmente a los órganos propios de las OPS, disminuyendo así sus posibilidades de desarrollo. Por otro lado, se observaba un frecuente traslado de cuadros partidarios ubicados en las OPS a desempeñar otras tareas, sin tener en cuenta la opinión de las bases ni el debilitamiento provocado en la OPS. Existía un flujo de los mejores dirigentes de base a instancias partidarias o estatales, ubicadas generalmente en las ciudades, lo que debilitó la comunicación con las bases y la centralización institucional en Managua y en las cabeceras regionales.

Hay que remarcar las consecuencias prácticas, contrarias al ideal democrático, que han acarreado esta concepción: la perpetuación en el poder de una élite partidaria como supuesto garante del rumbo de la revolución, la subordinación de los

intereses de los distintos grupos sociales al proyecto revolucionario, diseñado por la vanguardia, la diferenciación socio-económica entre la tecnoburocracia y las clases populares.⁵²

REFLEXIONES FINALES

La revolución sandinista planteó un modelo político original expresado en la Constitución de 1987, "una república democrática, participativa y representativa" (art. 7) que trataba de combinar elementos de los modelos liberal y socialista: por un lado, un pluralismo político con elecciones periódicas; un conjunto de derechos individuales, políticos, sociales, familiares y laborales; una separación de poderes legislativo, ejecutivo, judicial y electoral; una economía mixta con amplio predominio de la propiedad privada.

Por otro lado, había un partido dominante (FSLN) estructurado como partido de vanguardia con un proyecto de liberación nacional y de transición al socialismo, sobrepuesto al aparato estatal y a las organizaciones populares; un Estado que "dirige y planifica la economía nacional" (art. 99) preocupado por el desarrollo de las fuerzas productivas y de las condiciones materiales necesarias para la participación ciudadana, pero permeado por una lógica burocrática ajena al control popular.

Sin embargo, el carácter representativo ha predominado sobre el participativo directo, el modelo liberal ha sido finalmente el rasgo determinante del nuevo sistema político, al establecerse elecciones periódicas abiertas a la competencia de partidos, lo que implica permitir el acceso al gobierno a fuerzas políticas adversas a la participación directa de los sectores populares, tal como sucedió en 1990. Pero el modelo liberal establecido a fin de los 80 en Nicaragua, tenía pies de barro

52. Mandel E., *Teoría leninista de la organización*, 4a. edición, ERA, México, 1984.

porque se basaba en el juego de partidos carentes de democracia interna, debilitados por pugnas personales de poder, contrapuestos por razones ideológicas que pesan más que los intereses nacionales, acostumbrados a usar el Estado en beneficio partidario y a perpetuar a sus líderes y tradicionalmente alérgicos a la tolerancia, al diálogo y a la búsqueda de acuerdos consensuados. Además, el carácter centralizado del aparato estatal que deja escasa autonomía a las regiones y municipios, constituye un límite claro a la participación directa de los ciudadanos en las cuestiones de interés colectivo, tal como vimos al analizar la problemática del poder local.

Hay que señalar que el énfasis democratizador de la revolución sandinista ha estado en los ámbitos públicos, relegando a un tercer plano el ámbito privado. Las mujeres se incorporaron en los centros de trabajo y estudio, en los barrios y en las instituciones públicas, defendiendo su derecho a iguales oportunidades que los hombres. Pero al no modificarse las relaciones en el ámbito familiar, la participación pública de la mujer significó un recargo de su trabajo doméstico y una crisis de sus relaciones familiares. Hacia fines de los 80 el movimiento de mujeres logró plantear con fuerza sus demandas específicas, en función de construir unas relaciones de género justas en todos los ámbitos sociales, a través de diversas formas y organizaciones que lograron superar la camisa de fuerza que el FSLN trataba de imponerles por intermedio de AMNLAE, en un claro avance del proceso de democratización que vivía entonces el país.

Una limitante clave del proceso de democratización política, iniciado en 1979, lo constituyó el fenómeno de la guerra que significó el encuadramiento de gran parte de la población en una estructura militar que se caracteriza universalmente por su carácter jerárquico, como hemos visto antes. Otro factor explicativo de las limitaciones encontradas en la participación política de los sectores populares, consiste en la reproducción de relaciones sociales de subordinación generadas en el sistema anterior calificadas como "clientelismo" o "patronazgo". En estas relaciones, propias de sociedades rurales, la

dominación aparece oculta tras una vinculación personal y afectiva, por ej. compadrazgo. Estas relaciones cumplen una doble función: para los grupos subordinados sirve para sobrevivir en un contexto de miseria y competencia por escasos recursos y para los grupos dominantes de legitimar su dominación y evitar la acumulación explosiva de las demandas de los grupos oprimidos.

Las relaciones paternalistas o clientelistas continúan en tanto existe un distinto acceso a los recursos materiales, educativos y políticos. Es el caso de la revolución sandinista, donde los técnicos y profesionales concentraban una capacidad de investigación y planificación sumada, en muchos casos, al poder y recursos materiales de un cargo estatal o partidario que no poseían los sectores populares. Esta relación de subordinación que no fue simple producto de las "ansias de poder" de la dirigencia, sino de la reproducción de roles ya establecidos en el "sistema de acción"⁵³ vigente en el aparato estatal y en otros ámbitos sociales: sin duda que el "habitus" de subordinación de las bases era tan fuerte como el "habitus" de conducción de la vanguardia.

La reproducción de estas relaciones no es simplemente una acción planificada por los grupos dominantes, ya que constituye un proceso estructural en el cual los sectores dominados contribuyen igualmente a su continuación. Hábitos y concepciones enraizados en los sectores populares, como por ej. el yo que pierdismo, la pasividad, el menosprecio de las propias capacidades, las concepciones fatalistas y mágicas de la realidad social, contribuyen a la reproducción de estas relaciones de subordinación contrarias a una cultura política democrática.

Las revoluciones son procesos violentos y rápidos de transformaciones profundas, en el sistema político y en las estructuras socio-económicas vigentes.⁵⁴ En Nicaragua, al igual que

53. Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective.*, Seuil, Paris, 1977

54. Dunn J., *Modern revolutions*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1972.

otras revoluciones contemporáneas ocurridas en países periféricos, la democracia, la independencia nacional y la justicia social han sido las demandas fundamentales de distintos sectores sociales aglutinados en los movimientos de liberación que optaron por una vía armada ante regímenes autoritarios, subordinados a otras potencias, que cerraron las alternativas institucionales de cambio.⁵⁵

Sin embargo, muchos movimientos triunfantes relegaron a un segundo plano la cuestión democrática centrando sus esfuerzos en la superación del atraso económico y en la consolidación de su identidad nacional. Este fenómeno se ha debido a varios factores, además de la ausencia de tradiciones democráticas y de la situación bélica ya analizada, entre los cuales se destacan las falencias de los modelos políticos existentes y la subestimación de esta problemática dentro del marxismo, teoría que inspira a gran parte de los dirigentes de estos movimientos.

Nacida en la última etapa de la confrontación EEUU vs URSS, la revolución sandinista no tuvo mayor opción que aceptar la cooperación del bloque soviético en su lucha por la autodeterminación nacional "vis a vis" la potencia norteamericana. Esta ayuda generosa significó para muchos cuadros del FSLN, formados en esos países, la importación de un modelo societal que pocos años más tarde era subvertido por traicionar los ideales del socialismo y de la democracia. Muchas concepciones "socialistas" dificultaban la comprensión y transformación de la realidad Nicaragüense: así los manuales identificaban socialismo con estatización en un país donde predominaba la pequeña producción mercantil simple, contraponían el marxismo como "ideología revolucionaria" vs la religión como "ideología burguesa" en una Nicaragua pionera en la confluencia de cristianos y marxistas, planteaban que la dirección científica en la transición al socialismo debe estar a cargo del partido y del Estado siendo, la sociedad el "objeto dirigido", lo que con-

55 Vilas C., *Transición desde el subdesarrollo. Revolución y reforma en la periferia*. Nueva Sociedad, Caracas, 1989.

trastaba con un proyecto pluralista de democracia representativa y participativa.⁵⁶ Como señaló Mattelard, respecto a las comunicaciones, se observaba por un lado, "el aparato bien lubricado de la agitación y propaganda de los países del socialismo real, y por el otro, una serie de experiencias novedosas pero dispersas de comunicación participativa".⁵⁷

Partiendo de una conceptualización, la participación política como "praxis", es decir una actividad práctica y reflexiva, de transformación de la realidad social y de desarrollo de la capacidad e identidad colectiva del sujeto, observamos que en el movimiento popular existía una serie de tensiones entre ambos aspectos de su praxis política. Así vemos un cierto desdoblamiento entre el sujeto que realizaba la actividad reflexiva y quien hacía la actividad práctica, la primera aparecía fuertemente concentrada en los cuadros dirigentes superiores del FSLN, de las organizaciones populares y del Estado, mientras que las tareas prácticas de transformación social eran ejecutadas por las bases. La dirigencia sandinista impulsaba una vorágine de actividades coyunturales, producto de la multiplicidad de instituciones que incidían sobre el movimiento popular y también de la concepción voluntarista y agitativo del FSLN. El carácter predominante de la participación popular ha sido de una "movilización dirigida" por las autoridades sandinistas ubicadas en cargos estatales o de OPS.

Es así que la concentración de la reflexión en la dirigencia, sumada al activismo permanente del movimiento, impedía un desarrollo dialéctico de los dos componentes de la praxis política: su actividad práctica iba muy por delante de la consciencia. Además al reservarse la alta dirigencia la reflexión política y la

56. En la vieja dirigencia del FSLN predominaba el pragmatismo y realismo, mientras que el dogmatismo era acentuado en muchos cuadros intermedios formados durante esta década en los países socialistas.

57. Mattelard Armando. "Nicaragua: contribuciones prácticas a una teoría de la transformación de los medios de comunicación", en Fagen R. y otros, *La transición difícil*, Vanguardia, Managua, 1987, p.338.

elaboración de la estrategia, sólo restaba a los dirigentes inferiores seguir las líneas y "resolver clavos", así la obediencia disciplinada y la utilidad inmediata se tornó en el principal criterio de eficacia política.

Las tradicionales relaciones clientelistas se reproducían bajo nuevos ropajes sandinistas, dibujando así el círculo pernicioso del paternalismo: quienes castran el desarrollo de las bases son reiteradamente delegados por éstas para representarlas. Una opción que pocos en el FSLN planteaban era un partido que asumiera la función de articulación de los movimientos sociales autónomos en un proyecto democrático construido consensualmente desde las bases, respetando los intereses, la cultura y las creencias de los distintos sectores populares. En pugna contra una burguesía y un gobierno imperial que negaba su posibilidad de existir y contra una tecnoburocracia⁵⁸ que le ofrecía un desarrollo subordinado y modernizante, se fue abriendo paso el movimiento popular.

Desde la perspectiva actual, la revolución sandinista puede visualizarse como un interludio popular y nacional entre la dominación de dos fracciones de la burguesía, la somocista antes del 79 y la neoliberal aliada con la sandinista luego del 89, dentro de un bloque de poder donde se ha reproducido una fuerte burocracia estatal conjugada con una "clase" política profesional.

A pesar de las limitantes señaladas, el avance democratizador logrado en los 80 por los sectores populares, ha sido gigantesco en comparación con la etapa prerevolucionaria. A nivel centroamericano, el legado revolucionario se observa luego de 1990, en la capacidad de los nicaragüenses de defender sus derechos básicos, en su sentido de dignidad personal y sentido nacional, y en su expresión franca y crítica sobre

58 Entendida como una categoría social compuesta por técnicos/profesionales que usan su competencia científica y su cargo público para ejercer un poder político que enfatiza los valores de racionalidad y eficacia. Paillet M. *Marx contre Marx. La société technoburacratique*, Daniel Gontier. Paris, 1973.

cuestiones políticas y sobre funcionarios de gobierno. Sin dudas que las experiencias realizadas al calor del proceso revolucionario desarrollaron la capacidad de expresión y crítica de los sectores populares, una conciencia firme de sus derechos y una notable capacidad organizativa para ejecutar acciones de beneficio comunal y para reclamar colectivamente por sus intereses.