

**LA PARTICIPACION CIUDADANA
A NIVEL MUNICIPAL EN NICARAGUA**

Observatorio de la Participación Ciudadana
Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local

*Informe elaborado por el Dr. Luis Serra
Centro de Análisis Socio Cultural
Universidad Centroamericana*

INDICE DE CONTENIDOS

Introducción

Capítulo I Marco conceptual y metodología del estudio

1. Justificación del estudio
2. Marco conceptual
3. Objetivos y tipo de Estudio
4. Municipios participantes
5. Metodología y equipo investigador

Capítulo II La información ciudadana sobre la gestión municipal

1. Concepto y marco jurídico
2. Acceso a la información del Gobierno Municipal
3. Recomendaciones

Capítulo III La participación ciudadana en la gestión municipal

1. Concepto y marco jurídico
2. Consulta de políticas y presupuestos municipales
3. El Comité de Desarrollo Municipal
4. Ejecución y evaluación de proyectos municipales
5. Recomendaciones

Capítulo IV La participación ciudadana en la educación municipal

1. Información sobre la gestión educativa
2. Consulta, ejecución y monitoreo de planes de educación
3. Los Consejos Directivos Escolares
4. El Consejo Educativo Municipal
5. Recomendaciones

Capítulo V La participación ciudadana en la salud municipal

1. Información sobre la gestión de salud pública
2. Consulta, ejecución y monitoreo de planes de salud
3. El Consejo Municipal de Salud
4. Recomendaciones

Conclusiones

Anexo: Siglas Utilizadas

INTRODUCCIÓN

La Red Nicaraguense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL) es una organización que aglutina organizaciones y miembros individuales y tiene por Misión el *“contribuir al desarrollo de capacidades de sus miembros y otros actores sociales para que promuevan, faciliten y acompañen procesos de desarrollo local y participación ciudadana para la incidencia política, en un compromiso activo con la descentralización del Estado Nicaragüense”*.

En los últimos años, el tema de la participación ciudadana ha concitado el interés de políticos, académicos y líderes civiles, dado que constituye un elemento clave para la democratización del sistema político y para un desarrollo sostenible e inclusivo. En el año 2007, ha resurgido en Nicaragua el debate sobre la participación ciudadana como resultado de la política del actual gobierno de conformar un sistema nacional de Consejos de Poder Ciudadanos subordinados al Poder Ejecutivo. En este contexto, es necesario contar con estudios científicos que arrojen luces sobre el fenómeno real de la participación ciudadana, identificando sus avances y sus limitantes, y extrayendo lecciones para su fortalecimiento.

La Red ha decidido en 2007 construir un Observatorio de la Participación Ciudadana Municipal como un medio para la generación de conocimientos y propuestas de acciones a favor de profundizar la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua. Así hemos iniciado con este primer estudio exploratorio ejecutado en 18 municipios del país por organizaciones miembros de la Red con la asesoría y coordinación de un equipo nacional y con el patrocinio de Ibis, Forum Syd, Diakonía, MS, Intermón Oxfam-Gobierno Vasco y Oxfam Gran Bretaña.

Este documento presenta una síntesis comparativa y propositiva de los estudios realizados en los municipios seleccionados, tratando de destacar los aspectos relevantes, de extraer las experiencias valiosas y de recoger las recomendaciones planteadas por los ciudadanos, líderes y funcionarios entrevistados para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública municipal.

Hemos tratado de redactar este informe de forma precisa y comprensible para los líderes locales, funcionarios de gobiernos municipales, MINED y MINSA, organizaciones civiles y ciudadanos/as. La información detallada de cada municipio, puede encontrarse en los informes realizados por las y los investigadores y organizaciones participantes.

En un primer capítulo de este documento se presenta el plan de investigación, sus objetivos, marco conceptual, la selección de municipios y la metodología científica utilizada en esta investigación piloto que tiene un carácter evaluativo y propositivo. El segundo capítulo expone la situación de la participación ciudadana en el acceso a la información pública sobre la gestión del gobierno municipal. El tercer capítulo aborda la situación de la participación ciudadana en la consulta, ejecución y evaluación de políticas públicas municipales. También, se analiza el funcionamiento de los Cabildos Municipales y del Comité de Desarrollo Municipal, para concluir con recomendaciones para fortalecer la participación ciudadana en la gestión municipal. El cuarto capítulo se refiere a la participación ciudadana en la educación pública municipal, desde el acceso a la información hasta la consulta, ejecución y monitoreo de los planes de educación. Así

mismo presentamos la situación de los espacios locales de concertación establecidos legalmente: los Consejos Directivos Escolares y el Consejo Educativo Municipal.

El quinto capítulo aborda el tema de la participación ciudadana en la salud pública municipal, tanto en la información como en la consulta e implementación de planes de salud. Se presenta la situación del Consejo Municipal de Salud, principal espacio de concertación interinstitucional establecido por ley, y por último se plantean las recomendaciones para fortalecer la participación ciudadana en la gestión sanitaria. Por último, presentamos una síntesis de los resultados y de las principales recomendaciones para promover la participación ciudadana en la gestión de nuestros municipios.

La realización de este estudio ha permitido conocer mejor la situación de la participación ciudadana en los 18 municipios seleccionados y ha estrechado los vínculos entre las organizaciones miembros de la Red que lo ejecutaron, con los gobiernos municipales, Comités de Desarrollo Municipal (CDM), Delegaciones del MINED y MINSA. La devolución de los resultados de este estudio en las municipios, ha servido para tomar conciencia de la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, de los avances alcanzados y de los obstáculos encontrados. Así mismo, se ha sensibilizado a las instituciones estatales sobre la necesidad de brindar espacios más adecuados a la ciudadanía para que participe activamente en las decisiones sobre asuntos públicos que le afectan y que colabore con los programas de desarrollo local. En algunos municipios, en el taller de devolución se tomaron acuerdos para enfrentar las dificultades encontradas en el estudio, así en Condega se formó una Comisión de Participación Ciudadana como parte del CDM, en Altagracia se creó una Comisión de Seguimiento de Proyectos Municipales.

Agradecemos a todas las personas que han colaborado con esta investigación, en particular a quienes nos brindaron información y a las y los funcionarios/as de las organizaciones miembros de la Red (RNDDL). Esperamos sepan disculpar los errores u omisiones que tenga este documento, y les agradeceríamos nos envíen sus observaciones para corregirlo o enriquecerlo.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGIA DEL ESTUDIO

Introducción

El derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos de un país es un elemento clave de un sistema político democrático y de los derechos humanos consignados en diversos convenios internacionales, tal como la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece: *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos”* (Arto.21) Este derecho ha sido reconocido en los marcos jurídicos de casi todos los países del mundo, sin embargo se observa una brecha considerable entre el “deber ser” jurídico y el ejercicio real en muchas naciones.

Por razones prácticas el alto número de ciudadanos que tienen los estados contemporáneos y su dispersión geográfica impide una participación directa más allá del ámbito local. Por ello se han establecido mecanismos de participación indirecta de los/as ciudadanos/as en asuntos políticos a través de representantes de los partidos políticos o de organizaciones civiles. La combinación de ambas formas de participación –directa y representativa-- es un rasgo peculiar de constituciones avanzadas como la nicaragüense, donde se establece que nuestro sistema político es una república democrática, participativa y representativa (Art.3).

En este siglo XXI, diversos actores sociales latinoamericanos han puesto en agenda la “construcción de ciudadanía” como una tarea fundamental para potenciar las capacidades humanas y sociales de incidir en la gestión pública a fin de responder a sus demandas de superación de la pobreza y de desarrollo sostenible.

La participación ciudadana aborda el espinoso tema de la distribución de recursos materiales y políticos, se trata de democratizar el poder político incluyendo a todos los sectores sociales y se apunta a compartir los recursos que permitan condiciones de vida dignas para todos/as en una sociedad.

En Nicaragua, el tema de la participación ciudadana ha concitado el interés de políticos, académicos y líderes civiles, dado que constituye un elemento clave para la democratización del sistema político y para un desarrollo sostenible e inclusivo. En los últimos dos años ha resurgido el debate sobre la participación ciudadana a raíz de la política del actual gobierno de promover la “democracia directa” a través de un sistema nacional de Consejos de Poder Ciudadanos subordinados al Poder Ejecutivo.

En este contexto, es necesario analizar los fundamentos teóricos del concepto y la práctica de la participación ciudadana en nuestro país, así como realizar estudios científicos sobre sus manifestaciones a nivel local y nacional, tratando de identificar los factores condicionantes y de extraer lecciones para su fortalecimiento, tal como plantea la Red por la Democracia y el Desarrollo Local con el Observatorio de Participación Ciudadana.

2.- Objetivos de la investigación

El Objetivo General que se planteó este estudio fue “*Caracterizar la situación de la participación ciudadana en sus interrelaciones con el gobierno municipal y con las delegaciones de entes del gobierno central en los municipios durante el año 2007*”

En sus Objetivos Específicos este estudio se propuso lo siguiente:

- ❖ Identificar el acceso que han tenido los/as ciudadanos/as a las informaciones sobre la gestión de las Alcaldías y las Delegaciones Municipales de los Ministerios de Salud y de Educación.
- ❖ Valorar las oportunidades para la participación ciudadana que han brindado los espacios de concertación entre estado y sociedad civil establecidos por ley a nivel municipal.
- ❖ Conocer el grado de incidencia ciudadana en la consulta, aprobación, ejecución y evaluación de políticas públicas en sus municipios.

Esta investigación tiene un carácter **exploratorio**, ya que se trata de validar una metodología en una selección reducida de municipios, la cual podrá, una vez mejorada, aplicarse ampliamente en el futuro como una línea de trabajo sistemática del Observatorio de Participación Ciudadana de la Red (RNDDL).

También, es un estudio **cuanti-cualitativo** ya que combina indicadores cualitativos y cuantitativos, y tiene un carácter **evaluativo** pues apunta a conocer los avances y limitantes en la aplicación del marco jurídico vigente de la participación ciudadana. Al mismo tiempo, esta investigación es de tipo **propositivo** al plantear recomendaciones para fortalecer la participación ciudadana a nivel municipal. Siendo el período que enfoca el año 2007, el estudio es de carácter **transversal** o sincrónico.

3.- Marco Conceptual¹

Existe una diversidad de acepciones y enfoques sobre la participación ciudadana, esta ambigüedad del concepto dificulta su identificación y estudio, así como la formulación de políticas y proyectos para la “construcción de ciudadanía” y la democratización de Nicaragua. Todos/as reconocen que la participación ciudadana en los asuntos públicos que afectan sus intereses individuales o sociales, es un componente clave de una “governabilidad democrática”. Una participación oportuna otorga a las políticas públicas la oportunidad de enriquecerse con sus aportes, además de dotarlas de la legitimidad que facilita su validez y su cumplimiento efectivo.

Desde una perspectiva histórica, vemos que la ampliación del concepto y la práctica de “*ciudadanía*” ha sido un largo proceso impulsado por los grupos sociales excluidos de las decisiones políticas. Paralelamente con este proceso histórico de ampliación de la ciudadanía encontramos el desarrollo de la democracia como sistema político de la mayoría de los estados actuales. Hoy día la participación ciudadana es un derecho universal que ha sido reconocido en acuerdos internacionales e incluido en los marcos

¹ Presentamos una parte de un marco conceptual más amplio que puede consultarse en la página Web de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local: www.redlocalnicaragua.org o del Centro de Análisis Socio Cultural de la Universidad Centroamericana www.uca.edu.ni

jurídicos nacionales, sin embargo se observa una brecha considerable entre el “deber ser” jurídico y el ejercicio real de estos derechos ciudadanos en muchas naciones.

El concepto más extendido de “*ciudadanía*” proviene de las Ciencias Jurídicas, enfocándola como una relación legal entre las personas y el Estado que establece derechos y deberes entre ambos. Por tanto, la definición generalmente aceptada de “*participación ciudadana*” se refiere a todas aquellas prácticas de interacción entre los actores de la sociedad civil y el Estado. Es decir, que el concepto alude a las acciones de intervención de ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y colectiva, ante las instituciones del Estado, sea como elector, fiscalizador, contribuyente, asociado o proponente de políticas públicas.

Un concepto sociológico de ciudadanía lo planteo T. Marshall² quien distingue tres dimensiones: la “*ciudadanía civil*” que significa el goce de derechos civiles, la “*ciudadanía política*” implica el derecho de participar en elecciones, y la “*ciudadanía social*” abarca los derechos de educación, salud, habitación, empleo, seguridad social. La dimensión social ha sido ampliada gracias al aporte del movimiento feminista e indígena, así ha surgido un enfoque multicultural de la ciudadanía que enfatiza el respeto de la diversas culturas existentes en un país y que toma en cuenta las desigualdades de género, para abogar por políticas que permitan a los grupos excluidos gozar de los derechos ciudadanos con equidad.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la participación ciudadana cabe en todas las fases del ciclo de políticas y programas, desde el diagnóstico de la problemática, pasando por la elaboración de la política, la planificación e implementación de programas y proyectos, hasta el monitoreo y la evaluación de resultados e impacto. En regímenes democráticos, la elección y revocación de autoridades de gobierno se realiza mediante la participación ciudadana en el sufragio (universal y secreto) de distintos candidatos que presentan los partidos políticos, en un proceso debidamente organizado y dirigido por un tribunal o instituto electoral imparcial y transparente.

De esta forma, se ha expandido y profundizado el concepto de “participación ciudadana” a las distintas dimensiones sociales antes señaladas. En otros términos, se trata de la participación de los/as ciudadanos/as en asuntos considerados de interés común o del “*ámbito público*” –categoría histórica definida en cada contexto según la correlación de fuerzas. En definitiva, tanto el concepto teórico como el alcance real de la participación ciudadana, son una construcción histórica de los sujetos sociales en un contexto espacio-temporal determinado, dependiente de las condiciones existentes (sociales, económicas y políticas) y de las capacidades de los sujetos (humanas y materiales).

La Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL) entiende por **participación ciudadana** “el conjunto de prácticas de intervención directa de ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y colectiva ante el Estado, con el fin de alcanzar la igualdad política y social que les permita influir de forma permanente en las decisiones públicas y realizar un escrutinio de la administración pública que contribuya tanto a su eficiencia y su eficacia como a su democratización, incluida la elección de las autoridades locales y nacionales”

² Marshall T.H., Ciudadanía y clase social, Madrid, Alianza, 1997

Esta definición contempla los distintos roles que pueden desempeñar los/as ciudadanos/as frente al Estado: elector, fiscalizador, contribuyente, asociado y proponente de políticas públicas. Para la RNDDL, la PC apunta a democratizar al Estado, pero requiere de la vigencia de un Estado de Derecho que implica la independencia de los poderes, el sometimiento de todos los/as ciudadanos/as a las leyes y normas emanadas de poderes designados democráticamente, el respeto a las libertades y derechos humanos. Las cualidades de una participación ciudadana efectiva e integral que promueve la Red son su carácter informado, pluralista, autónomo, sistemático y vinculante.³

El marco legal vigente en Nicaragua se basa en la Constitución Política que establece un sistema democrático representativo y participativo, y estipula que *"Los/as ciudadanos/as tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.(Art.50)* Por su parte, la "Ley de Participación Ciudadana" (475-2003) la define así: *"Es el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible, en corresponsabilidad con el Estado"*. Según esta ley, la participación es un derecho de los/as ciudadanos/as que se caracteriza por ser voluntaria, universal, equitativa, solidaria y plural y por otro lado, constituye una obligación del Estado hacerla efectiva.

Hay que señalar que este enfoque de participación ciudadana, no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley, tampoco la simple consulta de las opiniones de los/as ciudadanos/as, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas, en conjunto con el gobierno. En su fundamentación la ley señala que *"..la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye...a convertirlosen protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense..."*⁴

Las modalidades de participación ciudadana previstas en esta ley 475-03 son las siguientes:

- La **iniciativa ciudadana** de presentar proyectos de leyes y normas, sea a nivel nacional, regional autónomo o local.
- La **consulta ciudadana** de normas o leyes que están en proceso de elaboración por el órgano competente. En el caso de la Alcaldía tiene la obligación de consultar con la sociedad civil el proyecto del Presupuesto Anual⁵ y del Plan de Desarrollo Municipal.
- Las **instancias consultivas** para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local, tal como son a nivel municipal, departamental y regional los Comités de Desarrollo, a nivel nacional los Consejos Sectoriales y el Consejo Económico y Social (CONPES)
- Las **asociaciones sociales** de pobladores, gremiales, sectoriales, mujeres y jóvenes, que pueden obtener su reconocimiento jurídico, a través de su registro ante la secretaría del Concejo Municipal.

³ Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, "La participación ciudadana que queremos", Managua, Junio 2007

⁴ Gobierno de Nicaragua, Ley de participación Ciudadana 475-2003, Managua.

⁵ Ley de Régimen Presupuestario Municipal, La Gaceta Diario Oficial, N°67 del 2001

Diversos factores condicionan la participación ciudadana dado que es un proceso multidimensional (político, económico, cultural). Los estudios sobre el tema han mostrado que existen condiciones que facilitan la participación ciudadana y, por el contrario, su ausencia la obstaculiza:

- ❖ **En la dimensión política**, el estado de derecho, la vigencia de derechos individuales y colectivos tales como la igualdad ante la ley, libertad de expresión, movilización y organización, la elección y revocación de dirigentes y su control por las bases.
- ❖ **En la dimensión económica**, la satisfacción de las necesidades materiales básicas, la ruptura de los lazos de dependencia y explotación, la existencia de medios de comunicación y transporte que faciliten los flujos informativos y las reuniones colectivas.
- **En la dimensión cultural**, el acceso a información veraz y la educación básica, el respeto a la diversidad cultural, el predominio de concepciones favorables a la participación, el sentimiento de integración social, los valores de justicia, equidad y solidaridad.

Sobre las formas, niveles y tipos de participación ciudadana, existen una diversidad de criterios de clasificación. Entre las categorías más reconocidas podemos mencionar las siguientes: participación directa del ciudadano a través de representantes, participación individual o de forma conjunta en un grupo u organización.⁶

Desde la perspectiva del grado de voluntariedad, conocimiento y compromiso de los/as ciudadanos/as participantes en alguna acción cívica, se distinguen tres niveles:

- a. **Retórica**: se queda a nivel discursivo sin actividades prácticas;
- b. **Condicionada**: participación motivada por una autoridad o un incentivo material;
- c. **Consciente**: existe conocimiento, aprobación de las acciones y compromiso de participar.

Una clasificación basada en las oportunidades que tienen los/as ciudadanos/as frente a las instituciones políticas, establece:

1. Un primer nivel es contar con la **información** sobre la política o acción pública que se ha aprobado,
2. Un segundo escalón es la **consulta** a los/as ciudadanos/as sobre decisiones públicas antes de ser implementadas (pero la decisión final queda en otras manos)
3. Y un tercer nivel, es la oportunidad de que los/as ciudadanos/as tengan **voz y voto** en las decisiones que se toman sobre asuntos públicos, es decir que sus propuestas (fundamentadas, legitimadas y factibles) sean “vinculantes” u obligatorias para los funcionarios públicos como plantea la RNDDL.

4.- Etapas del estudio

Los pasos que se siguieron para la ejecución de este estudio, desde su inicio a mediados del 2007 hasta su culminación en mayo del 2008, fueron los siguientes:

- a. Definición del marco conceptual y jurídico de la participación ciudadana
- b. Diseño de la metodología de investigación
- c. Operacionalización de las variables en indicadores pertinentes y verificables
- d. Elaboración y prueba de los instrumentos para la recolección de datos
- e. Capacitación de los investigadores participantes
- f. Recolección de datos en los municipios
- g. Procesamiento y análisis de la información: 1) por municipio 2) de todos
- h. Elaboración de un reporte preliminar
- i. Presentación y revisión del reporte borrador
- j. Redacción de informe final y evaluación del estudio
- k. Divulgación del informe

5.- Temas de estudio

En base a este marco conceptual, el estudio aborda el tema general de la participación ciudadana en sus interrelaciones con tres instituciones claves a nivel municipal: la Alcaldía y las delegaciones del MINSA y MINED. El tema central ha sido desglosado en cinco dimensiones, cada una con sus respectivas variables e indicadores:

1. Información sobre la gestión pública
2. Consulta de políticas públicas
3. Espacios de concertación municipal
4. Monitoreo y evaluación de la gestión pública

En este estudio piloto hemos combinado indicadores cualitativos y cuantitativos, tanto de los procesos de participación ciudadana como de resultados alcanzados en 2007. La principal fuente de información han sido los funcionarios de las instituciones estatales mencionadas y líderes de organizaciones civiles del municipio, a quienes se ha entrevistado en base a una guía de preguntas. El total de personas entrevistadas ha sido de 495 informantes locales, que arroja un promedio de 28 entrevistados por municipio (Ver Cuadro N°1) Por otro lado, se ha recogido información de fuentes documentales y registros accesibles, así como mediante la observación directa de cabildos municipales realizados a fines del 2007.

La información recogida de las distintas fuentes ha sido procesada conforme las temáticas seleccionadas, una vez que fue verificada la validez de la misma. Posteriormente realizamos el análisis de los resultados, tratando de sintetizar los hallazgos más relevantes, de explicar los factores que condicionan la situación y de valorar los avances y limitantes en las distintas dimensiones de la participación

ciudadana. Al finalizar cada área temática planteamos las recomendaciones surgidas del estudio a fin de fortalecer la participación ciudadana en la gestión del gobierno municipal y de las políticas de salud y educación que dirigen el MINSA y el MINED.

6.- Selección de Municipios

El criterio básico de selección de los municipios estuvo en dependencia de la voluntad, tiempo y recursos disponibles por parte de las organizaciones miembros que ejecutaron el estudio bajo la asesoría del equipo técnico central. Las organizaciones seleccionadas trabajan en la promoción de la participación ciudadana y tienen experiencia en investigación.

Por otro lado, se escogieron municipios donde trabajan organizaciones de la Red ubicados en distintas regiones del país, con diferentes características y niveles de participación ciudadana. En total fueron seleccionados 23 municipios del país y en 18 de los cuales se concluyó la investigación: Chinandega, La Paz Centro, Moyogalpa, Altagracia, Larreynaga, Condega, Ocotal, Teustepe, Palacaguina, Ciudad Sandino, El Rosario, Matagalpa, San Isidro, Rancho Grande, Siuna, Jinotega, Posoltega y Diriomo.

Este estudio fue implementado por un equipo de investigadores locales coordinado por el responsable del Observatorio de Participación Ciudadana, Omar Treminio, con la asesoría técnica del Dr. Luis Serra. Los investigadores municipales fueron escogidos por las organizaciones miembros de la Red, conforme los criterios siguientes:

- ❖ Nivel de formación: secundaria o técnico medio (mínimo)
- ❖ Interés de participar y compromiso para 2007 y 2008
- ❖ Experiencia de investigación en temas socio-políticos

Cuadro N°1 Municipios Seleccionados y Organizaciones Participantes

Municipios	Organización	Investigadores	Personas Entrevistadas
Altagracia	Red de Organizaciones Civiles de Ometepe (ROCO)	Ulises Hernández, Reyna Cortés y Ariel Carrión	39
Condega	Centro de Apoyo a Programas y Proyectos (CAPRI)	Eveling Morales González Jorge Hilario Montoya	29
Ocotal	Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS)	Luz Adilia Paz y María Isabel Alemán	29
Palacaguina	Centro de Apoyo a Programas y Proyectos (CAPRI)	Mayra Zeledón Ileana García Córdoba	28
Moyogalpa	Fundación Entre Volcanes (FEV)	Nelson Mayorga Lorena Rodríguez	35
Siuna	Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE)	Beanira Agüero	35
El Rosario	Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS)	Olga Munguía	24
La Paz Centro	Centro de Estudios y Promoción Social	Marcos Corea González	22

	(CEPS)		
Jinotega	Asociación LA CUCULMECA	Aracely Herrera Harmhell Dallatorre	48
Diriomo	Asociación Nochari	Dyna Pérez y María Martha Murillo	20
Larreynaga	Asociación Xochilt Acalt	José Benito Andino Téllez Juana Delia Rojas	30
Chinandega	Asociación para la Sobrevivencia y el Desarrollo Local (ASODEL)	Meyling Gutiérrez María José Díaz	24
Ciudad Sandino	Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS)	Georgina Mendoza, Ivette Sánchez, Lesther Cuarezma	24
Rancho Grande	ODESAR	Sonia Vázquez	25
Posoltega	Fundación Popol Na	Ada Luz Moreno	8
Teustepe	Asociación para el Desarrollo Municipal (ADM)	Ismael García Jarquín	41
San Isidro	Fundación Mujer y Desarrollo Comunitario (FUMDEC)	Carlos Barahona Sandra Luques	34
Matagalpa	Fundación Mujer y Desarrollo Comunitario (FUMDEC)	Carlos Barahona Sandra Luques	ND

Los investigadores municipales participaron en tres talleres de capacitación a nivel central, realizaron el trabajo de campo recogiendo información, luego la procesaron y redactaron el informe de resultados de su municipio. Un informe preliminar de cada estudio municipal ha sido presentado a las instituciones y organizaciones involucradas para su retroalimentación que permitiera la corrección de algún fallo o cubrir algún vacío, antes de ser remitido al equipo nacional de la RNDDL para su consolidación y comparación con los otros municipios participantes.

Las principales limitantes encontradas han sido la falta de registros informativos sobre las acciones realizadas por las instituciones evaluadas, la renuencia de algunos funcionarios de brindar una entrevista, las contradicciones de datos entre funcionarios y líderes civiles, la gran cantidad de variables e indicadores, el escaso tiempo disponible para el trabajo de campo y la carga laboral que tenían los investigadores municipales.

CAPITULO II

LA INFORMACION CIUDADANA SOBRE LA GESTION MUNICIPAL

En este capítulo presentamos en primer lugar, el concepto de acceso a la información pública y el marco jurídico que fundamenta este derecho ciudadano en Nicaragua. Una segunda parte, presenta los resultados del estudio en cuanto a la situación del acceso ciudadano a la información pública sobre la gestión del gobierno municipal en 2007. Por último, se plantean las recomendaciones hechas por los/as ciudadanos/as, líderes y funcionarios entrevistados para fortalecer la comunicación entre el gobierno municipal y la población local.

1.- Concepto y Base Jurídica

El acceso a la información de carácter público es un derecho que tienen los/as ciudadanos/as de conocer los hechos de interés colectivo, como es la gestión de las instituciones estatales. La información de la gestión pública es un elemento clave de la transparencia que debe regir entre el Estado y los/as ciudadanos/as, basado en un proceso de comunicación permanente de doble vía.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948) establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, a través de cualquier medio y sin consideración a ningún tipo de fronteras (art.19). Otros convenios internacionales que recogen este derecho y que Nicaragua ha ratificado son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU 1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA 1969). Esta última señala que *“El ejercicio del derecho de acceso a la información pública no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”*.

En Nicaragua el derecho de acceso a la información pública está contemplado en la Constitución Política Nicaragüense, que reconoce el principio de petición y queja que faculta al ciudadano a dirigirse a los poderes públicos para solicitar una información determinada y estos a la mayor brevedad posible están obligados a dársela. La Carta Magna establece que *“Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección”*(art.66). Así mismo, la Constitución estipula que los funcionarios de los cuatro poderes del Estado responden ante el pueblo por el *“correcto desempeño de sus funciones, deben de informarle de su trabajo y actividades oficiales... (y)...que deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos”* (Art. 131).

El precepto constitucional de acceso a la información pública ha sido recogido en la Ley de Participación Ciudadana (Nº 475-2003), la cual establece que los/as ciudadanos/as, de manera individual o colectiva, podrán solicitar y deberán recibir en un plazo razonable, información oportuna y veraz de las diferentes instancias del Estado y de la administración pública, previa solicitud por escrito. (Art. 8). Luego de un largo proceso de incidencia ciudadana, en el año 2007 fue aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública (621-2007) que establece que *“Toda persona sin discriminación alguna, tiene*

derecho a solicitar y recibir datos, registros y todo tipo de información pública en forma completa, adecuada y oportuna de parte de todas las entidades sometidas al imperio de la presente Ley, salvo las excepciones previstas como información reservada” (Art.3).

Esta ley rige tanto para las instituciones del Estado como a las empresas concesionarias de servicios públicos, todas ellas deben crear una Oficina de Información para recibir las solicitudes ciudadanas, registrarlas y tramitarlas para brindar una respuesta dentro de un plazo de quince días hábiles. Así mismo, deben establecer un Banco de Datos accesible al público que contenga toda la información pública creada o administrada por dicho ente.

Por otro lado, se establece la obligación de estas instituciones de ofrecer al público la información básica de su entidad, tal como estructura organizativa, su misión y visión, sus servicios y programas, los concursos y licitaciones, el balance financiero anual. También, se prevé un mecanismo de reclamo administrativo y judicial en caso de negativa injustificada para entregar información y se establecen sanciones para los funcionarios que no cumplan su deber.

2.- El Acceso ciudadano a la información pública municipal en 2007

El estudio de los 18 municipios seleccionados nos muestra que muy pocas Alcaldías (28%) tenían una oficina específica con una persona responsable de recibir y brindar información a la ciudadanía –por ej. Depto. de Atención a la Comunidad o de Relaciones Públicas--, aunque no se llevaba un registro de solicitudes y respuestas. Sin embargo, en la mayoría de los municipios hemos encontrado una disposición favorable de los funcionarios de brindar información a quienes lo soliciten. La gran mayoría de los/as ciudadanos/as entrevistados (78%) han valorado que la atención recibida en la Alcaldía ha sido buena.

En la práctica, observamos que los/as ciudadanos/as que llegaban a la Alcaldía eran remitidos por la recepcionista al funcionario correspondiente, dependiendo del tema o servicio que se tratare. En algunos municipios pequeños, los Alcaldes y los Concejales han asumido personalmente la función de evacuar las consultas de los/as ciudadanos/as. Entre los líderes y ciudadanos entrevistados, encontramos pocos reclamos por denegación de información (22%), sea por ausencia del funcionario responsable, por negligencia o por carencia de datos. También, hay información que es considerada confidencial o reservada en muchas Alcaldías, por ej. Información tributaria de los/as ciudadanos/as, número de cuenta bancaria y detalles del presupuesto municipal.

Según las fuentes consultadas, la mayor parte de la demanda ciudadana de información durante 2007 se ha referido a proyectos e inversiones municipales en caminos, andenes y puentes, luz eléctrica, letrificación, escuelas, agua potable. También han solicitado información sobre los servicios que presta la Alcaldía (Ej. registro civil, fierro para ganado, cementerio, recolección de basura). Quienes más frecuentemente solicitan información son los líderes comunales, los representantes de organizaciones civiles, religiosas y políticas, las instituciones estatales, los estudiantes y maestros del municipio. Además de las peticiones de información, los/as ciudadanos/as acuden a la Alcaldía por diversos motivos personales, tales como las solicitudes de colaboración

económica en casos de enfermedad o muerte de un ciudadano, becas para jóvenes estudiantes y exoneración de impuestos.

En municipios pobres, el escaso presupuesto de la Alcaldía ha limitado la posibilidad de organizar una oficina con una persona exclusiva para información pública. Así lo señaló el Alcalde de El Rosario: *“Todos los años esta necesidad se plasma en el Plan de Inversiones Municipales, pero al final, en las priorizaciones con el Concejo Municipal pasa a segundo plano”*

La carencia de una oficina y un responsable de información pública, ha perjudicado a los/as ciudadanos/as y ha disminuido la legitimidad del gobierno municipal, tal como lo expresara un líder comunal entrevistado en Chinandega: *“Una de las dificultades que esto ocasiona es que las personas se cansan de esperar y se retiran sin haber sido atendidos o haber recibido respuesta; otro de los inconvenientes es que en algunas ocasiones no se ha brindado la información solicitada y esto genera cierto descontento entre la ciudadanía”*. En otros municipios como Moyogalpa, algunos ciudadanos entrevistados expresaron que *“los funcionarios de la alcaldía restringen la información al público, si la brindan es solamente a las personas que son afines a su ideología política...”*

Los resultados de este estudio confirman el hecho conocido en la cultura política predominante en Nicaragua, que las relaciones personales, familiares o políticas con funcionarios de la Alcaldía son un elemento que facilita el acceso a información y servicios, y por el contrario, las discrepancias partidarias o personales con autoridades de la Alcaldía significan un obstáculo para el respeto de su derecho ciudadano a la información pública.

Por otro lado, hemos observado que la información pública que brinda la Alcaldía es mayor en los municipios donde existen organizaciones civiles consolidadas que han desarrollado relaciones de colaboración con el gobierno municipal, que poseen capacidades de auditoría social e incidencia política y que han formado líderes locales concientes de sus derechos ciudadanos.

Los mecanismos más utilizados para brindar información, por parte de las Alcaldías han sido los siguientes:

- El perifoneo por los barrios y comarcas
- Programas informativos en radios locales y canales de TV, en los municipios donde existen esos medios.
- Las reuniones con auxiliares del alcalde y líderes de organizaciones sociales
- Las asambleas públicas con pobladores de barrios y comarcas.
- Medios gráficos como murales, mantas, boletines y volantes.

En municipios rurales la radio ha sido el principal medio de información para la población campesina, tal es el caso de Rancho Grande donde la Alcaldía transmite diariamente de 5 a 6 AM un *“Boletín Informativo”* de sus actividades a través de la radio local *“Estereo Bendición”*. En el caso de Jinotega, la Alcaldía ha brindado información a través del programa diario de televisión *“Paso a Paso con la Comunidad”*, y cuando hay sesiones del CM (Consejo Municipal) se transmiten directamente por TV. Una limitante en ambos casos es que la cobertura de estos medios

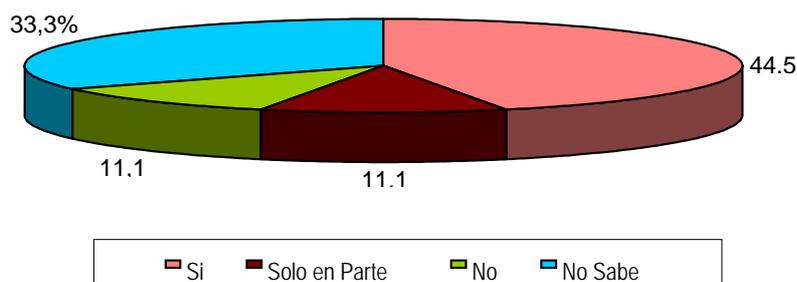
sólo alcanza una parte del territorio municipal, quedando desinformado un segmento considerable de la población rural.

Los cabildos municipales de información y rendición de cuentas

El cabildo municipal que se celebra a inicios del año (2007) para informar sobre los resultados del trabajo realizado y el presupuesto ejecutado en el 2006, fue realizado en casi todos los municipios estudiados (83%)⁷. La asistencia promedio fue de 270 personas, aunque la convocatoria fue generalmente más corta que los 60 días previstos en la ley y limitada en dos sentidos: geográficamente se privilegia el casco urbano de la cabecera municipal y, por otro lado, las invitaciones se han dirigidos a líderes comunales. La presentación de los informes se realizó de forma oral, en algunos casos con apoyo de un proyector y con la distribución de una hoja informativa, sin embargo poca gente comprendía el lenguaje técnico contable y los cuadros con cifras (a veces ilegibles) de los informes financieros.

Al preguntarle a los/as ciudadanos/as si en 2007 la Alcaldía había ejecutado las obras y proyectos propuestos por ellos en el Cabildo de fines del 2006, en un 44.5% de los 18 municipios respondieron que si los habían realizado, en un 11.1 % ejecutaron sólo una parte de las obras, en un 11.1% no los habían implementado, y en un tercio de los/as municipios (33.3%) no habían recibido información al respecto. Esto último es un indicador del vacío informativo que padece una parte de la ciudadanía sobre la gestión pública municipal, tal como ilustra el siguiente grafico.

GRÁFICO 1
EJECUCIÓN DE OBRAS PROPUESTAS POR LA CIUDADANIA



En dos municipios, también, se realizaron cabildos informativos con niños y adolescentes, lo cual refleja la labor educativa y organizativa realizada por organizaciones civiles, así como la apertura de Alcaldías integrantes de una red de municipios que promueven la participación de la niñez. En otros municipios se convocaron cabildos especiales con mujeres, en particular lideresas y promotoras de desarrollo comunal. En ambos casos, se ha contado con apoyo organizativo y financiero

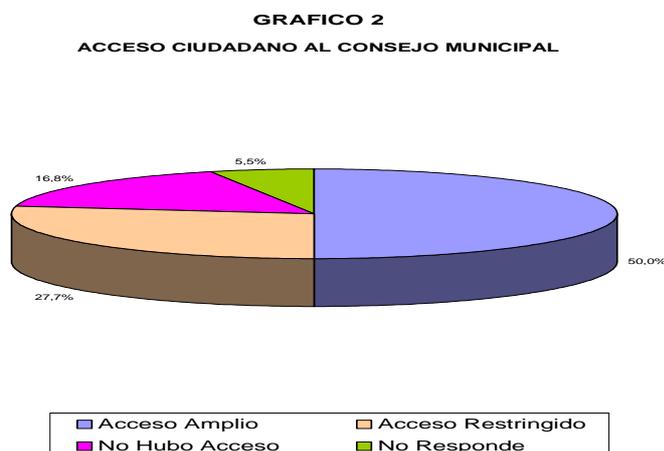
⁷ El cabildo municipal de carácter consultivo que se ha realizado a fines de año 2007, se aborda en el capítulo siguiente.

de organizaciones nicaragüenses de desarrollo (ONG) y de organismos de cooperación externa.

En cuanto a la participación de mujeres en los cabildos municipales y reuniones informativas convocadas por la Alcaldía, se carece de registros confiables, pero en base a las apreciaciones de las personas entrevistadas observamos distintas realidades, desde municipios con una fuerte participación de mujeres como Ocotol y Condega, hasta otros donde es mínima la presencia femenina como Rancho Grande donde su Alcalde reconoce que: *“ha sido catalogado un municipio machista, muy poco participan las mujeres, si nos fijamos en la conformación de los Comités de Desarrollo Comarcal. Son cosas históricas, arraigadas, como los conflictos bélicos. Las mujeres tienen miedo de involucrarse, en fechas anteriores se dio el asesinato de dos mujeres y una de ellas era auxiliar de alcalde, pero esto no justifica la situación”*.

Acceso a las Sesiones del Concejo Municipal (CM).

En la mitad de los municipios estudiados, los/as ciudadanos/as han tenido acceso sin restricciones a las sesiones del Concejo Municipal (CM) y han podido exponer sus inquietudes (Ver Grafico N°2). En otros municipios, se ha requerido presentar una carta solicitud con varios días de anticipación y una autorización para participar en las sesiones del CM, lo cual permite seleccionar los casos y ver si compete al CM ese asunto o se puede resolver en otro ámbito de la Alcaldía. Claro que el riesgo es utilizar este mecanismo de forma discriminatoria contra algunos grupos o individuos, o de forma restrictiva limitando el conocimiento público de las sesiones del CM.



En algunos municipios, se les permite a los interesados entrar a la sesión del CM sólo en el momento en que se va a abordar su inquietud y luego se retiran. En varios municipios, la falta de asistencia a estas sesiones se ha debido básicamente al desconocimiento ciudadano de ese derecho y, en otros casos, porque la fecha y hora de las sesiones del CM no era adecuada para los/as ciudadanos/as que trabajan o estudian.

En los municipios donde ha existido una apertura a la participación ciudadana en el CM, las personas entrevistadas reconocen que han mejorado la comunicación con la Alcaldía y que han logrado obtener respuestas más efectivas que en otros espacios, ya que el CM tiene potestad para tomar decisiones que luego debe ejecutar el alcalde con su equipo técnico y auxiliares.

3.- Recomendaciones Planteadas

Las personas entrevistadas plantearon muchas sugerencias para mejorar el acceso ciudadano a la información de la gestión pública municipal y así fortalecer la comunicación entre las autoridades municipales y la ciudadanía, las que hemos resumido en los siguientes aspectos:

- ◆ Establecer en la Alcaldía una Oficina de Información Pública, en lugar visible, con una persona responsable de recibir las solicitudes de información que pidan los/as ciudadanos/as y tramitar su respuesta en tiempo y forma, o remitirla al funcionario competente, así como manejar un registro de expedientes.
- ◆ Los Alcaldes debe delegar la función de información a sus funcionarios, como dijo un ciudadano *“Darles autonomía a los funcionarios para que brinden información sin temor o sin necesidad de tener que solicitar autorización al alcalde”*.
- ◆ Capacitar al personal de la alcaldía para mejorar las relaciones humanas y la atención a la población.
- ◆ Brindar información a todos/as los/as ciudadanos/as sin exclusiones, como recomendó un ciudadano entrevistado: *“El alcalde debe ver a las personas sin distinciones políticas, ni religiosos, ya sea pobre o rico, debe dar más confianza, responder a las preguntas que le hace la población”*
- ◆ Una buena práctica que encontramos en la Alcaldía de Jinotega, es que la población rural es atendida por la mañana y la población urbana es atendida por la tarde, esto evita el congestionamiento y facilita el transporte de regreso a su casa, el mismo día, a la población del campo.
- ◆ Se deben establecer espacios de diálogo periódico (mensual o bimensual) entre la Alcaldía y la ciudadanía en base a un cronograma y horario establecido de mutuo acuerdo, especialmente con las comarcas rurales del municipio.
- ◆ La Alcaldía debe dar a conocer públicamente la información institucional que estipula la ley N°621-2007, tal como su estructura organizativa, su misión y visión, sus servicios y programas, los concursos y licitaciones, el balance financiero anual.
- ◆ Donde existan radios locales, la Alcaldía debería establecer programas diarios de información a la población sobre la labor de la Alcaldía, proyectos en gestión, actividades próximas, noticias de interés municipal y de carácter educativo.

- ◆ Ampliar la producción de boletines informativos sobre la labor de la Alcaldía para su distribución amplia en las comunidades del municipio.
- ◆ Informar y capacitar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones con el gobierno municipal, así como sobre el marco jurídico del régimen municipal (por ej. competencias municipales, funciones del CM y del Alcalde, formas de participación, régimen presupuestario), la ley de participación ciudadana y de acceso a la información pública.
- ◆ Divulgar públicamente el calendario de reuniones del CM y facilitar el acceso de los/as ciudadanos/as a sus sesiones, así como la divulgación de las sesiones y los acuerdos tomados por el CM.
- ◆ Sensibilizar a los funcionarios municipales para que brinden una atención cordial y eficiente a la ciudadanía que llega a solicitar información o algún servicio municipal.
- ◆ Las instituciones públicas y los organismos de desarrollo deben compartir la información y los diagnósticos que tengan sobre el municipio.

Cabildos Municipales

- ◆ Para los Cabildos debe haber una convocatoria amplia, con tiempo, con sus objetivos y agenda y por medios seguros a toda la ciudadanía tratando de motivarlos para que asistan a los cabildos de información y rendición de cuentas sobre la gestión del año precedente.
- ◆ Se recomienda replicar estos cabildos informativos en las zonas rurales para afianzar la legitimidad del gobierno y fomentar la participación ciudadana en obras municipales y pago de impuestos.
- ◆ Se recomienda que los cabildos y encuentros comunitarios participen miembros del Concejo Municipal y del equipo técnico, además del Alcalde o Vice-Alcalde, así como delegados de instituciones del gobierno central en el territorio.
- ◆ Promover la participación en los cabildos y asambleas de ciudadanos de las mujeres, los jóvenes, los pueblos y comunidades indígenas.
- ◆ Los informes financieros de ingresos y gastos de la Alcaldía deben presentarse de forma didáctica para que la población comprenda fácilmente.
- ◆ Es conveniente llevar un registro de asistencia en los cabildos y reuniones que tenga la Alcaldía con la población.
- ◆ Los lugares donde se realizan los cabildos y reuniones deben tener condiciones adecuadas: asientos, espacio, ventilación y luz, sin ruidos, equipo de sonido, agua potable, letrinas.

- ◆ Por su parte los/as ciudadanos/as deben participar activamente en las reuniones y cabildos para estar informados del trabajo de la Alcaldía y del uso de los impuestos, también para plantear sus inquietudes y propuestas, y establecer acuerdos de colaboración en las obras comunales en ejecución.
- ◆ Mejorar la comunicación de los líderes comunales y gremiales con la población a la que representan, a fin de divulgar la información que recibió de las autoridades municipales y de recoger sus inquietudes y demandas.

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Iniciamos este capítulo con una breve explicación del concepto de gestión pública y del marco jurídico que fundamenta la participación ciudadana, particularmente a nivel municipal. Un segundo aspecto, son los resultados del estudio en cuanto a la participación ciudadana en la consulta de políticas y proyectos aprobados por el gobierno municipal en 2007. La tercera parte presenta la situación de la participación ciudadana en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y de inversiones municipales. Por último, se exponen las recomendaciones planteadas por los/as ciudadanos/as entrevistados, los líderes y los funcionarios del gobierno municipal.

1.- Concepto y marco jurídico

Existe consenso que la participación ciudadana en los asuntos públicos que afectan sus intereses individuales o sociales, es un componente clave de una “governabilidad democrática” o “buen gobierno”. Su ejercicio eficiente y oportuno otorga a las políticas públicas que han sido consensuadas con la ciudadanía la oportunidad de enriquecerse con sus aportes, además de dotarlas de la legitimidad que facilita su validez y su cumplimiento efectivo.

La participación en la gestión pública se refiere a la intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en todo el ciclo de las políticas públicas, desde su elaboración hasta su evaluación final y mejoramiento de la misma. El seguimiento de la gestión pública se refiere a la participación ciudadana en el monitoreo, control y evaluación durante el proceso de implementación de planes y programas públicos llevados a cabo por organismos del Estado. Las investigaciones realizadas en diversos países latinoamericanos han mostrado que la participación ciudadana en el seguimiento de proyectos, inversiones y uso de recursos públicos contribuye a la transparencia y a la eficiencia de la gestión pública, es decir mitiga la corrupción y el burocratismo en instituciones estatales⁸.

El reconocimiento jurídico del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos de un país, es un elemento clave de un sistema político democrático y un derecho consignado en diversos convenios internacionales, tal como la Declaración Universal de Derechos Humanos al establecer que: *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos”* (Arto.21 Además de establecerse a nivel constitucional, es preciso que un estado defina normas legales que faciliten el ejercicio de este derecho que se vincula intrínsecamente con las libertades de expresión y asociación así como con los derechos de petición y opinión ciudadana ante funcionarios públicos y de su elección mediante sufragio secreto y universal.

En Nicaragua la Constitución Política⁹ establece que *“Los ciudadanos tienen derecho de*

⁸ Bernardo Kliksberg, “¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual?” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 37. (Feb. 2007). Caracas

⁹ Aprobada en 1987 y reformada en 1995, 2000 y 2005.

participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo". (Art.50)

También, la Constitución establece el derecho ciudadano de participar en la consulta de políticas públicas que haga el Poder Ejecutivo a través de un referéndum y la ratificación de leyes nacionales que puede plantear la Asamblea vía un plebiscito. Así mismo, se reconocen los derechos civiles y políticos de los/as ciudadanos/as a constituir organizaciones, participar en asuntos políticos y en la gestión pública, así como hacer críticas sobre el desempeño de funcionarios e instituciones de Estado a nivel nacional o municipal. (Art.49-52)

La Ley de Participación Ciudadana (N°475-03) señala que *"..la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye...a convertirlosen protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense..."* Este enfoque de participación ciudadana, no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley, tampoco la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas, en conjunto con el gobierno.

La participación en la elaboración del presupuesto municipal se ha fortalecido con las leyes de Régimen Presupuestario Municipal (376-2001) y de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (446-2003) que establecen la consulta obligatoria de la propuesta de presupuesto municipal anual dentro de plazos fijos, debiendo la Alcaldía incorporar las propuestas de inversiones planteadas por la ciudadanía y rendir cuentas de la ejecución de dicho presupuesto.

En los municipios, las Alcaldías deben realizar Cabildos Municipales o asambleas amplias de pobladores, al menos dos al año, son procesos en los cuales el gobierno local debe informar y rendir cuentas de su gestión anual, así como consultar el presupuesto y plan de inversiones para el siguiente año. (Art. 34-36 Ley Municipios). Por su parte, el Concejo Municipal debe consultar las ordenanzas y proyectos con los/as ciudadanos/as locales, quienes tienen derecho a presentar iniciativas de ordenanzas, peticiones a las autoridades y denuncias de anomalías (Art. 16 Ley de Municipios)

2.- La Consulta ciudadana de políticas y presupuestos municipales

Una condición para una consulta efectiva de una propuesta de una resolución del gobierno municipal, es su divulgación amplia y completa entre la ciudadanía para poder conocerla, analizarla y plantear sugerencias antes de su aprobación. Nuestro estudio muestra que esta divulgación previa no ha sido una práctica habitual en la mayoría de las Alcaldías, sólo un 39% de los casos estudiados ha difundido con anticipación las propuestas de políticas municipales antes de ser aprobadas, en particular lo han hecho con el borrador del Plan de Inversiones (PIM) 2008.

La práctica general de las Alcaldías en materia de consulta a la ciudadanía ha sido mediante reuniones con líderes comunales y de organizaciones civiles, auxiliares de alcalde en las comarcas y con el Comité de Desarrollo Municipal. En estas sesiones se

han presentado las propuestas, normalmente de forma oral, y se dialoga entre los presentes para recoger sus inquietudes. Las sugerencias pueden ser retomadas o no, antes de pasar al Concejo Municipal para su aprobación final.

Estas sesiones de consulta realizadas en 2007 han demostrado ser muy importantes para sondear la opinión de los participantes y mejorar las propuestas, sin embargo son espacios limitados en tanto no había un conocimiento previo de las propuestas que permitiera a los líderes civiles consultar con sus bases y llevar un planteamiento consensuado ante al gobierno municipal.

En los 18 municipios estudiados encontramos que todos los gobiernos municipales han realizado, a finales del 2007, el Cabildo para presentar y consultar con la ciudadanía el proyecto de presupuesto municipal para el año 2008, lo cual refleja un excelente cumplimiento de este mecanismo de consulta, aunque su eficacia ha sido diferenciada. La participación promedio en estos Cabildos ha sido de 195 ciudadanos, hombres y mujeres, con una amplia variación entre municipios extremos como Chinandega (800) y Larreynaga (30).

En muchos casos, las invitaciones se han realizado con pocos días de anticipación, sea por escrito a los líderes comunales, o sea vía perifoneo en la vía pública. Algunos entrevistados señalaron que las fechas y horas de los Cabildos no fueron adecuadas, porque era un tiempo que los/as ciudadanos/as debían trabajar o estudiar. Otros mencionaron que muchos líderes y lideresas no han asistido a dichos Cabildos por falta de dinero para costear su pasaje y la alimentación. Estas razones permiten comprender la baja participación ciudadana detectada en encuestas nacionales, en 2005 solo el 11% de los/as ciudadanos/as nicaragüenses han participado en los cabildos municipales.¹⁰

La participación ciudadana ha sido mayor en aquellos municipios donde han existido fondos y recursos de cooperación externa para cubrir los costos de las sesiones. El conocimiento del proyecto de PIM y la calidad de las propuestas comunales ha sido muy superior en los municipios donde ha habido pre-cabildos o sesiones previas de discusión en las comunidades y en las organizaciones.

En estos Cabildos, los funcionarios de la Alcaldía han presentado la propuesta de presupuesto y de plan de inversiones, de forma oral y en algunos casos, con apoyo de un proyector y la distribución de una hoja impresa. El escaso tiempo disponible y la terminología técnica de las propuestas financieras han dificultado la comprensión y discusión del presupuesto. En algunos casos, no había condiciones adecuadas para el Cabildo por falta de asientos, espacio, ventilación, agua o equipo de sonido.

Luego de la presentación de la propuesta de presupuesto para el 2008, en los Cabildos se ha permitido la participación de los/as ciudadanos/as/as, destacándose el rol de líderes comunales quienes han planteado demandas específicas, tales como servicios de agua potable, luz y recolección de basuras, seguridad ciudadana, reparación de caminos, calles y parques, construcción de rampas, aceras, canchas deportivas, escuelas y viviendas. Al preguntarle a los entrevistados sobre la incorporación en el presupuesto y PIM 2008 de las demandas ciudadanas, un 55% respondió que si lo han hecho y un 11% de forma parcial.

¹⁰ Manuel Ortega, Marcelina Castillo y M. Seligson, *Cultura política de la democracia en Nicaragua*: 2006, CASC-UCA-LAPOP, Pág.144.

Una buena práctica de algunos gobiernos municipales como Siuna ha consistido en invitar a los Cabildos Municipales a los delegados de las instituciones de gobierno y darles oportunidad para que puedan responder a las inquietudes de los/as ciudadanos/as y explicar sus planes de acción en el municipio y establecer acuerdos de cooperación entre instituciones y organizaciones.

Hay que destacar el interés de líderes comunales y ciudadanos de participar en los Cabildos municipales, a pesar de las dificultades de transporte y de las festividades navideñas, como es el caso del Cabildo en Diriomo realizado el día 27 de Diciembre 2007 al cual llegaron 140 ciudadanos/as que se movilizaron desde sus comunidades a pie, en bicicletas y a caballo para conocer la propuesta de presupuesto y plan de inversiones municipales para el 2008.

Las consultas previas del presupuesto o pre-cabildos que se estipula legalmente durante un período de dos meses previo al Cabildo (Art.36 Ley Municipios) fue realizado solamente en un 55% de los municipios estudiados. El incumplimiento en casi la mitad de los municipios impide que los/as ciudadanos/as de las distintas comarcas rurales y barrios urbanos puedan plantear directamente sus demandas con tiempo y analizar las propuestas del gobierno, para que al celebrarse el Cabildo se lleve un presupuesto consensuado de forma amplia con la ciudadanía.

Sin embargo, hay que destacar en algunos municipios la realización de Cabildos especiales con organizaciones de niños/as y adolescentes o de mujeres, por ejemplo en San Isidro han participado en un Cabildo Extraordinario unas 250 mujeres organizadas en su mayoría de la zona rural para plantear los problemas que hay en sus comunidades y demandar apoyo del gobierno municipal.

En el caso de Larreynaga observamos con sorpresa que el Cabildo realizado el 19-12-07 con mujeres lideresas del municipio tuvo 164 participantes, mientras que en el Cabildo abierto a toda la ciudadanía participaron sólo 30 personas de las cuales 16 eran personal de la Alcaldía. Este último caso muestra el riesgo de enfatizar una participación sectorial –necesaria y justa-- pero descuidando y separándose del espacio amplio y plural del Cabildo Municipal.

En Condega y Teustepe observamos una buena práctica de consulta ciudadana que se inicia en asambleas comunitarias donde se plantean las demandas locales, las cuales se llevan a una asamblea por micro regiones donde los líderes comunales priorizan las propuestas y las envían al Comité de Desarrollo Municipal (CDM) para su revisión y consolidación municipal de la propuesta del PIM que deberá aprobar el Concejo Municipal. En este proceso los/as ciudadanos/as pueden incorporar sus aportes y participar en las decisiones, tal como lo expresó una lideresa entrevistada en Condega:

“los líderes pueden quitar algunos proyectos por otros más estratégicos para el municipio lo cual sucedió ahora para este PIM-08 donde se quitaron algunos proyectos que no eran prioridad de la población y obedecían a intereses personales y los líderes sugirieron que fueran incorporados otros proyectos de mayor impacto social para la gente”. Sin embargo, este proceso participativo no puede evitar el descontento de algunos ciudadanos que no encuentran reflejadas sus demandas en el plan de obras y

ven que gran parte del presupuesto se destina al personal de la Alcaldía (qué significa cuando se dice que se destina al personal: a gastos de funcionamiento?).

La consulta ciudadana en otras ordenanzas y proyectos aprobados por el gobierno municipal durante el 2007 fue mucho menor que con el presupuesto y PIM anual, sólo el 28% de las Alcaldías han consultado sistemáticamente a la ciudadanía antes de aprobar cualquier ordenanza o proyecto municipal. Como lo expresó un ciudadano de Chinandega *“Cuando van a aprobar una ordenanza únicamente se reúnen entre las mismas autoridades y a nosotros nos informan las decisiones que ya han tomado”*.

Un reclamo planteado por entrevistados en varios municipios, es que las consultas se realizan con partidarios afines al Alcalde –sea cual fuere su signo político-- y no de forma amplia con todos los/as ciudadanos/as. En otros casos, la participación es muy limitada aunque la invitación sea casa por casa como nos relata un líder de El Rosario *“Nos sentimos a veces como desanimados de trabajar en las comunidades, porque la gente no quiere hacer nada por su comunidad, y después sólo son reclamar, y cuando uno no apoya no puede reclamar”*

Por su parte, algunas autoridades municipales entrevistadas señalaron que existe una apatía ciudadana a la participación en asambleas, que los procesos de consulta *“atrasan el trabajo”* y que un Bando Municipal no requiere de consulta ya que es potestad del alcalde. Los ediles recalcaron que tienen limitaciones presupuestarias para cumplir todas las solicitudes, además del retraso frecuente de las transferencias del gobierno nacional. Como lo expresó el Alcalde de San Isidro *“De las demandas presentadas por la población que fueron 78, se aprobaron 33 porque eso depende de los recursos con que cuenta la Alcaldía.....y hay que reconocer que la población sigue viendo a la municipalidad como la principal responsable de resolver toda la problemática de la comunidad o del barrio.”*

Por otro lado, hemos encontrado varios municipios en donde la Alcaldía ha aprobado diversas políticas públicas municipales que han surgido de la ciudadanía organizada, por ejemplo en Matagalpa la ordenanza que establece una política de equidad de género municipal que incluye un rubro presupuestario anual para la Secretaria de la Mujer y la Comisión de Género del CDM.

Del mismo modo, en Jinotega el CM atendió la iniciativa ciudadana de establecer una política de protección del Río Jigüina incluyendo la conformación del Comité de Cuenca del Río Jigüina con participación de organizaciones locales. Estos son indicadores de la capacidad creciente de incidencia política a nivel local que han desarrollado las organizaciones ciudadanas en la última década –mayor que a nivel nacional--, a pesar de los obstáculos puestos por los gobiernos centrales y los partidos políticos tradicionales.

3.- Comités de Desarrollo Municipal (CDM)

El principal espacio de concertación interinstitucional y de consulta de la gestión pública del gobierno municipal es el CDM, un organismo pluralista y abierto cuya composición *“debe reflejar y garantizar la representatividad de los diferentes actores sociales y formas organizativas del territorio”* (Art.55 Ley 475-03). Entre las funciones del CDM se destacan el *“conocer y emitir opinión”* sobre la propuesta de presupuesto anual y plan de inversiones, el informe anual de gestión, las transferencias de fondos del gobierno central y otros ingresos municipales, dar seguimiento y evaluar las políticas municipales (Art.52).

En nuestro estudio encontramos que durante el 2007, los CDM han funcionado en el 72% de los 18 municipios seleccionados¹¹, con mayor o menor intensidad, sus Juntas Directivas (JD) se han reunido un promedio de 4 sesiones durante el año y las decisiones se han tomado normalmente por consenso. Los costos del funcionamiento del CDM han sido asumidos por todos los integrantes, en algunos municipios la Alcaldía dispone de un fondo presupuestario y en otros se cuenta con aportes de cooperación externa y de organizaciones de desarrollo. En gran parte de los municipios (72%) el CDM ha sido aprobado mediante una ordenanza municipal como establece la ley, y cuenta con un estatuto o reglamento que norma su funcionamiento. Este 72% es el mismo de los municipios donde ha funcionado?

La Asamblea de miembros es la autoridad máxima del CDM, la instancia más amplia, pluralista y representativa del municipio, que entre otras funciones, elige a los miembros de la Junta Directiva cada 1 ó 2 años. Por ejemplo, en el municipio de San Isidro la asamblea del CDM está conformada por 53 personas (20 mujeres) que representan a las instituciones del Estado (MINED, MINSA, PN), iglesia católica y evangélicas, partidos políticos (PLC, FSLN, ALN), y organizaciones civiles que son la mayoría de miembros del CDM (ANDEN, FETSALUD, Asociaciones de Pobladores, Consejos de Poder Ciudadano, Cooperativas, Organización de Mujeres).

Las mesas temáticas o comisiones han estado activas en la mitad de los municipios durante 2007, dependiendo del interés de la coordinación y de sus miembros, así como de eventos coyunturales y de nuevas políticas del gobierno central. En la mayoría de los CDM están organizadas las mesas de economía o producción, medio ambiente, infraestructura, asuntos sociales, y en algunos municipios encontramos mesas de mujer y niñez, gestión de riesgos, educación y cultura. Las organizaciones civiles constituyen la mayoría de los miembros de las mesas de trabajo y han jugado un rol importante, aunque la coordinación recae muchas veces en instituciones estatales cuyos funcionarios no siempre valoran estos espacios de concertación.

En varios municipios las mesas temáticas han llevado una dinámica de trabajo sistemática con reuniones mensuales de información y planificación, por ejemplo en Palacagüina las mesas más activas han sido salud, educación, prevención del delito, medio ambiente y producción, niñez y adolescencia. En Condega, se han destacado en 2007 las mesas de medio ambiente, producción y niñez. Por su parte, en Teustepe han funcionado periódicamente las comisiones de niñez, de mujeres y de jóvenes.

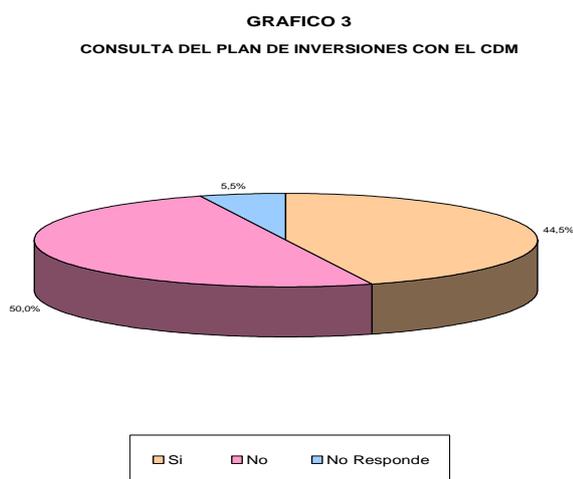
Entre los principales resultados alcanzados por los CDM en 2007 se destaca la elaboración de propuestas de inversión y proyectos para ser incluidas en el presupuesto municipal 2008, el seguimiento y evaluación de proyectos en ejecución, la planificación coordinada de acciones en situaciones de emergencia (ej. Huracán Félix), la elaboración de planes de protección ambiental y el seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal.

Quizás lo más relevante es que los CDM funcionales en 2007 han servido como un valioso espacio de comunicación plural entre los distintos actores municipales y de concertación interinstitucional para elaborar y ejecutar diversas políticas y acciones de desarrollo municipal. También, los CDM han servido para canalizar demandas

¹¹ Una encuesta del 2006 mostró que los CDM estaban organizados en 85% de los 153 municipios del país. "Diagnostico nacional sobre la organización de los CDM", Red RNDDL, Managua, 2006

ciudadanas a través de las organizaciones civiles participantes.

Las principales limitantes del CDM que hemos identificado en varios municipios son: débil coordinación entre las distintas mesas temáticas, así como entre estas mesas y la JD del CDM. Por otro lado se observa una escasa divulgación del quehacer y los acuerdos tomados en el CDM, lo cual incide en su desconocimiento por la ciudadanía. En la mayoría de los CDM (67%) no se ha conocido el monto de la transferencia del gobierno central en 2007, ni se ha consultado sobre su destino, y sólo en la mitad de los CDM la Alcaldía ha consultado el Presupuesto para 2008 como establece la Ley de Municipios (Art.52), según ilustra el siguiente gráfico.



Otras dificultades planteadas en algunos municipios han sido la centralización en el Alcalde de la convocatoria, agenda y decisiones del CDM, la ausencia de algunas organizaciones civiles importantes que no han sido invitadas, y la política de las instituciones del gobierno central de coordinarse directamente con los CPC o a través de los “Gabinetes” sectoriales, lo cual ha sido apoyado por las Alcaldías del FSLN pero rechazado por las otras Alcaldías. Por ejemplo, en el municipio de La Paz Centro el CDM no ha funcionado en 2007, ya que muchos de sus miembros han pasado a ser miembros de los Consejos del Poder Ciudadano.

En cuanto al funcionamiento del CDM, se identificaron deficiencias en la planificación y seguimiento del trabajo en muchos municipios (61%), así como en la invitación a las sesiones. Como señaló una lideresa entrevistada: *“Generalmente los representantes en las sesiones del CDM toman decisiones muy personalizadas debido a que no se envía con anticipación la agenda de trabajo y por tanto no se puede discutir o consultar a los miembros y miembros de cada organización civil”*.

4.- La participación en la ejecución y monitoreo de proyectos municipales

En la mayoría de los municipios estudiados (72%) se observa que en 2007 se han establecido acuerdos entre la Alcaldía y las organizaciones ciudadanas para la ejecución de proyectos y obras públicas. Generalmente, la Alcaldía aporta la dirección del proyecto y el financiamiento –sea de ingresos propios, transferencias u otras fuentes– mientras que la ciudadanía colabora con mano de obra, terrenos, materiales y

herramientas, bodegas, transporte, alimentación y hospedaje de trabajadores o dinero en efectivo. En los casos de organizaciones de desarrollo (ONGs) que cuentan con fondos de cooperación, ellas aportan parte del financiamiento del proyecto y de la asistencia técnica.

Por ejemplo, en el municipio de Ocotal en 2007 los proyectos han sido planificados y ejecutados con la participación de la población organizada en las Asociaciones de Pobladores (ADP) y en los Consejos del Poder Ciudadano (CPC), quienes ponen el 15% del valor del proyecto. En Palacagüina se observó, en 2007, una buena coordinación entre la alcaldía y los actores locales en diversas acciones concertadas como la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Estratégico Ambiental, el fortalecimiento del CDM y la organización de la Feria Campesina.

Así mismo, las organizaciones locales han participado conjuntamente con la Alcaldía en el seguimiento o monitoreo durante la implementación de los proyectos, en particular en los casos de Proyectos Guiados por la Comunidad (PGC) que ha financiado el FISE.

Esta labor de monitoreo local ha permitido mejorar la eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos del proyecto, al mismo tiempo que ha contribuido a la apropiación ciudadana de esas inversiones y por tanto, a su cuidado y sostenibilidad futura. Por ejemplo, en el Municipio de Rancho Grande, se ejecutaron en 2007 diversas obras bajo la modalidad PGC en las comunidades de Las Brisas, Colonia Agrícola, Rancho Alegre, Puertas del Cielo y Las Carpas, con muy buenos resultados. Por esta valiosa colaboración local, el Alcalde del Municipio del Rosario nos expresó que *“los líderes comunitarios son nuestros grandes aliados en el trabajo que realizamos en el municipio”*

En algunos municipios, no se han creado nuevas comisiones, sino que se aprovecharon las organizaciones existentes, como por ejemplo en Posoltega el seguimiento de las obras municipales lo han realizado los Comités Comarcales con participación de un Técnico de la Alcaldía y un Concejal. Por otro lado, hemos identificado municipios donde no han funcionado las comisiones de seguimiento de las obras públicas que formaron los funcionarios de la Alcaldía, sea por una selección inadecuada de los miembros del comité, o por falta de capacidad y compromiso de sus integrantes, o por carecer de una asesoría técnica y acompañamiento por parte del gobierno municipal.

La labor de monitoreo y evaluación de la gestión municipal es, también, una función del Comité de Desarrollo Municipal, que escasamente se ha realizado en los municipios estudiados. Así mismo un estudio nacional del 2006 mostraba que sólo 30% de los CDM tenían comisiones para monitorear el presupuesto del gobierno municipal.¹²

Nuestra investigación identifica un mayor nivel de participación ciudadana y de incidencia en la gestión pública en aquellos municipios donde se han desarrollado durante varios años programas de capacitación a líderes comunales y de fortalecimiento de organizaciones locales. En esos municipios se encuentran líderes hombres y mujeres concientes de los derechos ciudadanos y de los espacios de participación, además poseer

¹² Silvio Prado y J.B. Aragón, “Evaluación de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana”, Managua, Noviembre 2006

una capacidad propositiva y un compromiso con su comunidad, tal como lo han demostrado otros estudios sobre el tema¹³.

Un monitoreo ciudadano de la gestión municipal requiere para ser efectivo, de la apertura de las autoridades municipales a las observaciones y reclamos de los/as ciudadanos/as. Para ello debe existir en la Alcaldía un mecanismo accesible y confiable para recibir estas valoraciones y quejas ciudadanas, además de una actitud abierta de parte de los funcionarios y autoridades municipales.

Este estudio encontró que sólo el 28% de los gobiernos municipales cuentan con un Buzón o una Ventanilla para que los/as ciudadanos/as/as puedan plantear sus quejas o sugerencias. Sin embargo, no se lleva un registro de las demandas ni un seguimiento documentado de su tramitación. Esta situación desmotiva la participación crítica y propositiva de la ciudadanía sobre la gestión municipal y la labor de los funcionarios públicos.

No obstante, en casi todos los municipios, se ha observado en las organizaciones ciudadanas un creciente interés por conocer y participar en las decisiones sobre el uso de los ingresos municipales. Por ejemplo, un líder comunal de La Paz Centro nos dijo que *“Al haber ganado la Alcaldía una demanda contra la empresa ORMAT-Momotombo, eso significa el ingreso de más de doce millones de córdobas, que se debe consultar de manera extraordinaria para valorar la dirección de esta inversión”*.

5.- Recomendaciones planteadas

Con el fin de fortalecer la participación ciudadana en la consulta, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y proyectos municipales, los entrevistados han recomendado las siguientes medidas:

Consulta de políticas y proyectos municipales:

- Involucrar a los/as ciudadanos/as, en especial los líderes comunales en el proceso de formulación de las ordenanzas, bandos, proyectos y presupuestos municipales.
- Incentivar a la ciudadanía a buscar soluciones a sus problemas comunales en base a sus recursos materiales y humanos, complementados con recursos que pueden gestionar ante organismos privados e instituciones estatales,
- Fortalecer los espacios organizados del municipio como el CDM y sus mesas de concertación
- Que las autoridades municipales gestionen proyectos sugeridos por la población, previa realización de un estudio de factibilidad y de impacto ambiental.
- Abrir en la municipalidad una sección o departamento que promueva la participación ciudadana y brinde capacitaciones sobre las Leyes de Participación

¹³ Luis Serra, La sociedad civil nicaragüense: sus organizaciones y sus relaciones con el estado, Managua, CASC-UCA-FES, 2007

Ciudadana, de Municipios, de Presupuesto Municipal, de Servicio Civil y de Acceso a la Información Pública.

- Capacitar a los líderes en nociones básicas de contabilidad y de presupuestación para que puedan contribuir más eficazmente en la elaboración y monitoreo de las cuentas municipales.
- Informar a la población sobre los ingresos que recibe el municipio de distintas fuentes, sus gastos operativos y el monto disponible para inversiones comunales, de forma clara y sencilla.
- Se debe mejorar en calidad y cantidad la participación ciudadana en esos procesos que deben iniciar en las comunidades donde se identifiquen sus necesidades prioritarias y se planteen al gobierno municipal.
- Un líder comarcal sugirió *“Impulsar en las comunidades rurales los mini – Cabildos, por lo menos uno cada seis meses para que la población vaya aprendiendo a decir sus necesidades sin miedo, y para que aprendan que ellos también son importantes por todos los aportes que pueden hacer”*
- Mejorar las presentaciones del presupuesto, es decir que sea más ilustrativas y comprensible para todo tipo de población que llega a los Cabildos.
- La sociedad civil organizada debe activarse para promover desde sus miembros la participación ciudadana, consensuar propuestas para negociarlas con el Concejo Municipal
- Un líder de Diriomo planteó *“el gobierno no debe pagar favores políticos con la ejecución de obras en las comunidades afines a determinado partido, y que cumplan con las promesas que hicieron”*
- Destinar un presupuesto para la movilización de los líderes de las comunidades para que asistan a los Cabildos y den seguimiento a sus problemáticas.
- La Alcaldía debe invitar a los Cabildos Municipales a los delegados de las instituciones de gobierno y darles oportunidad para que puedan responder a las inquietudes de los/as ciudadanos/as y explicar sus planes de acción en el municipio y establecer acuerdos de cooperación entre instituciones y organizaciones.

Comité de Desarrollo Municipal (CDM)

- Fortalecer el CDM como espacio de concertación entre la Alcaldía, las Delegaciones del Gobierno Nacional, las organizaciones de sociedad civil de todo el territorio y los gremios empresariales, sin exclusiones partidarias y con equidad de género.
- Los CDM deben legalizarse mediante ordenanza municipal y tener una normativa consensuada entre sus miembros que regule su funcionamiento

- El Alcalde o quien coordine el CDM deben impulsar su funcionamiento y motivar la participación, convocar con tiempo a las sesiones enviando la agenda y documentos a discutir para que se pueda consultar con la ciudadanía.
- Se recomienda planificar y monitorear el trabajo del CDM, tanto la Junta Directiva (JD) como las Mesas, acordar un calendario de reuniones fijas (Ej. 1º lunes del mes) llevar un Libro de Actas y Acuerdos, mejorar la comunicación entre las mesas y con la JD.
- La Alcaldía debe establecer un rubro presupuestario para el CDM, facilitarle un espacio para sesionar y apoyo secretarial, además de los aportes que realicen las organizaciones miembros de acuerdo a sus posibilidades.
- Las autoridades de la Alcaldía deben involucrar al CDM en la elaboración de ordenanzas, proyectos, plan inversiones y presupuesto. Hay que mejorar la comunicación entre el CDM y el Concejo Municipal
- Promover entre los miembros del CDM actitudes de respeto, de diálogo y escucha, tolerancia de otras opiniones e ideologías, respeto de los roles de cada actor, una posición constructiva y solidaria.
- Los representantes de organizaciones civiles, comunidades y barrios, deben consultar a sus bases sobre los temas a van a discutir en el CDM tratando de llevar una posición de consenso. Luego de la reunión informarles sobre los acuerdos, desacuerdos y próximas actividades.
- Las instituciones del gobierno central deberían utilizar los espacios del CDM para coordinarse con todas las organizaciones ciudadanas del municipio, y no sólo con aquellas del mismo partido político
- Se sugirió que la JD del CDM permita en sus sesiones la participación de algún ciudadano(a), líder comunal o representante de una organización civil, para plantear una situación concreta que amerita su análisis en el CDM.

Ejecución y monitoreo de proyectos municipales:

- ❖ La Alcaldía debe estar en constante comunicación con las organizaciones comunales y los pobladores donde se están ejecutando proyectos para su seguimiento y evaluación, y debería informar de forma mensual o trimestral de los avances en la ejecución del PIM.
- ❖ Realizar un plan de divulgación sobre las inversiones públicas, sus avances y sus costos a fin de estimular el pago de impuestos municipales de parte de la población.
- ❖ Crear una comisión formada por Alcaldía y organizaciones civiles encargada de dar seguimiento y evaluar los proyectos municipales en sus aspectos técnicos, financieros y sociales.

- ❖ Que en la alcaldía exista una oficina de atención al público donde se reciban sugerencias, quejas o reclamos en cuanto a los proyectos municipales que esta impulsa, se registren las peticiones y se les de seguimiento.
- ❖ También, colocar un Buzón donde los/as ciudadanos/as pueden depositar por escrito sus inquietudes, a fin que los funcionarios les respondan y tomen en cuenta sus opiniones.
- ❖ Que las organizaciones de sociedad civil promuevan acciones de auditoria social para dar seguimiento y colaborar con los proyectos municipales.
- ❖ En algunos municipios, se sugirió una mayor comunicación entre los Comités de Desarrollo Comunitario y Comités Comarcales con los Consejos de Poder Ciudadano y las autoridades de la Alcaldía.
- ❖ Que todos los proyectos de la Alcaldía tengan la modalidad de Programas Guiados por la Comunidad (PGC-FISE) para facilitar la participación ciudadana en su ejecución y seguimiento.
- ❖ Brindar capacitación y asesoría a las comisiones comunales de seguimiento de los distintos proyectos municipales para mejorar su desempeño

CAPITULO IV

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA EDUCACION MUNICIPAL

En este capítulo se presenta el estado de la participación ciudadana en la gestión de la educación pública en el ámbito municipal durante 2007, en base a las entrevistas realizadas a la delegación del MINED, docentes, padres/madres y líderes de organizaciones civiles del municipio.

En primer lugar, se aborda brevemente el marco jurídico que fundamenta este derecho ciudadano en Nicaragua. Una segunda parte, presenta los resultados del estudio en cuanto a la participación ciudadana en el diagnóstico, la consulta y la ejecución de programas educativos municipales durante 2007. A continuación se expone la situación de los Consejos Directivos Escolares y del Consejo Educativo Municipal. Por último, se plantean las recomendaciones hechas por los/as ciudadanos/as para fortalecer la participación ciudadana en la gestión educativa municipal.

1.- Marco jurídico

La Constitución Política de Nicaragua establece que *“El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación, y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma.”* (Art.118). Por su parte, la Ley de Participación Educativa (N°413-2002) estableció un marco legal para la participación de la comunidad educativa, definida como *“la capacidad de decisión de los padres de familia, docentes y alumnos en la elaboración, gestión y evaluación de los programas de estudio y en el funcionamiento del centro educativo”* (arto.2).

Luego de un arduo proceso de consultas y debates entre organizaciones civiles e instituciones estatales en el Foro de Educación, se aprobó en 2006 la Ley General de Educación (N°582-2006) que retoma el derecho y la responsabilidad de todos los miembros de la comunidad educativa de participar en la promoción de una educación de calidad. En particular, plantea un enfoque inclusivo y pluralista de la gestión educativa: *“Todas las Organizaciones Civiles, Instituciones, Empresas y la Sociedad Civil en general, que por su naturaleza estén relacionadas con la educación, tienen el deber y derecho de participar activamente en la planificación, gestión y evaluación del proceso educativo, dentro la realidad nacional, pluricultural y multiétnica”* (Art. 114)

En el ámbito municipal la ley ordena conformar un Consejo Educativo Municipal coordinado por el delegado del Ministerio de Educación con la participación de representantes del Concejo Municipal, los Consejos Directivos Escolares, las iglesias y la empresa privada. Las funciones de este Consejo son fomentar el desarrollo educativo, plantear propuestas al MECD para la educación municipal, apoyar la labor de los Consejos Escolares y considerar las inquietudes de los padres/madres, dirimir conflictos que surjan en la educación municipal. Los CEM deberán elaborar su reglamento y realizar, al menos, dos asambleas municipales al año con los miembros de los Consejos Directivos Escolares para planificar y evaluar su gestión.

En cada escuela la Ley 413-02 establece el Consejo Directivo Escolar (CDE) cuya finalidad es *“asegurar la participación de la comunidad, en especial de los padres de familia como los primeros responsables de la educación de sus hijos en la toma de*

decisiones referida a las funciones y actividades académicas, a la administración y gestión del centro. Como máxima autoridad del centro de estudios, el Consejo planifica, supervisa, organiza, gestiona y controla los recursos del mismo, en función de elevar la calidad educativa” (art.3).

Es decir, que el CDE es una instancia donde todos los miembros de la comunidad educativa tienen voz y voto en la gestión del centro escolar. Entre sus funciones se destacan las siguientes (art.6):

- Aprobar el presupuesto, la organización y los cargos del centro.
- Disponer sobre la utilización de los recursos financieros
- Proponer la contratación del personal docente y administrativo
- Nombrar o remover al Director del centro educativo.
- Cumplir las políticas educativas y normas del MINED.
- Proponer mejoras educativas al MINED.
- Aprobar el plan de desarrollo escolar propuesto por el Director del Centro.

2.- Información sobre la educación pública

En cuanto al acceso a información sobre la educación pública, en los 18 municipios seleccionados, encontramos que las delegaciones de MINED no cuentan con una persona o una oficina dedicada a recibir y brindar información a la ciudadanía, por razones de limitaciones presupuestarias y de recursos humanos.

Sin embargo, en la mayoría de las delegaciones municipales los funcionarios han atendido las solicitudes de información de la ciudadanía en la medida que tengan esos datos y que se encuentren disponibles en la oficina, normalmente de lunes a viernes en horarios de 8 AM a 12 M y de 2 a 5PM. En el municipio de Ocotlán, el Delegado del MINED expresó *“Trabajamos en equipo. Cada una de las áreas brinda atención. Si es Recursos Humanos se ve la parte de trámite, cancelación, contratación; en el caso mío es todo queja, sugerencia, petición; la parte estadística es de Administración; luego la parte técnica pedagógica...”*

Una mayoría de los/as ciudadanos/as entrevistados (61%) han valorado que la atención recibida en delegación municipal del MINED ha sido buena, mientras un tercio (33%) la han calificado de regular o deficiente (6% no respondió). Por ejemplo, en Chinandega dos ciudadanos entrevistados expresaron que *“hay burocracia para atender a las personas y que se tardan demasiado tiempo en brindar la información”*. En los municipios que no hay delegación del MINED, como el caso de Posoltega, la participación ciudadana en la información, consulta y gestión educativa es mínima.

Las delegaciones municipales del MINED han difundido públicamente información sobre la gestión educativa, principalmente a través de los directores de centros escolares en reuniones con docentes, padres/madres y estudiantes. En menor medida, han utilizado materiales impresos y radios locales, por ejemplo en el Municipio de Rancho Grande el MINED ha difundido información a través del programa radial “Ríos de Agua” todos los viernes por una hora.

Algunos funcionarios han argumentado que no disponen de presupuesto para la divulgación de información y ni para divulgar las actividades de esta institución. La mayor parte de la información brindada ha provenido de una orientación del MINED

central que se transmite en cadena a través de la delegada/o departamental a la delegada/o municipal, luego a los directores/as de centros quienes la transmiten a las/os maestras/os y por último a los alumnos/as y los padres/madres.

3.- Diagnóstico, consulta y ejecución de planes educativos

En cuanto a la participación ciudadana en el diagnóstico de la problemática educativa municipal, se destaca en 2007 la elaboración de un censo de analfabetas en muchos municipios a fin de identificar los beneficiarios del programa de alfabetización “*Yo si puedo*”, y en algunos municipios se realizó un sondeo participativo sobre la problemática de la deserción escolar y sobre los niños/as con capacidades diferentes.

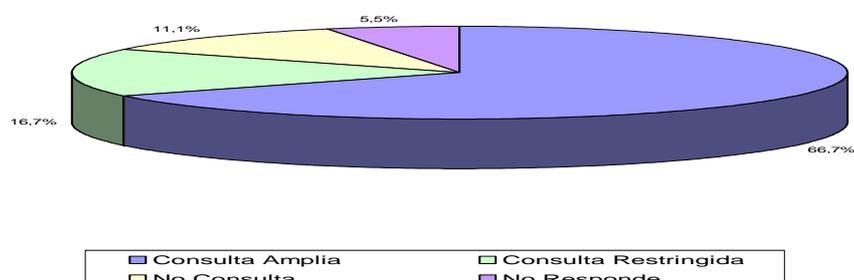
Por otro lado, las Asociaciones de Padres de Familia han planteado a la delegación del MINED los problemas que sufren en sus centros escolares, tales como carencia de aulas, asientos y textos, o conflictos con docentes o directores. Por su parte, las organizaciones magisteriales han realizado sus evaluaciones de la situación educativa y han planteado sus demandas, tales como un incremento salarial, capacitaciones y materiales didácticos.

En relación a las consultas ciudadanas de políticas y programas educativos, encontramos que en una mayoría de municipios (61%) se realizó en 2007 una consulta sobre el plan curricular de educación primaria con docentes y padres/madres de familia, como parte de una actividad impulsada por el MINED a nivel nacional para recoger insumos para la reforma curricular. Por ejemplo, en el municipio de Diriomo, el Delegado del MINED nos informó que:

“En Agosto hicimos un proceso de consulta sobre la reforma curricular en los programas educativos, los cambios de clases, la labor de la dirección, el compromiso de los estudiantes, se analizaron a nivel interno en sesiones con las/los docentes y con las madres/padres de familia y ciudadanas/os durante la realización de seminarios y foros educativos donde participaron unas 400 personas”

En cuanto al Plan Municipal de Educación para el año 2007, encontramos que, en dos tercios de los municipios, las Delegaciones del MINED han realizado una consulta amplia con los Consejos Escolares, organizaciones civiles y gobierno municipal. En algunos municipios se realizó una consulta limitada a directores de centros escolares y miembros del Consejo Educativo Municipal, y en otros no se realizó ninguna consulta, como ilustra el siguiente grafico.

GRAFICO 4
CONSULTA CIUDADANA DEL PLAN MUNICIPAL DE EDUCACION



Por otro lado, se observa una participación ciudadana en la ejecución de acciones en pro de la educación pública municipal, tales como la campaña de alfabetización, la reparación y mantenimiento de escuelas, las celebraciones patrias y jornadas ambientales, el programa de alimentación escolar y el funcionamiento de los preescolares comunitarios.

Así mismo, observamos en muchos municipios una participación de los miembros de la comunidad educativa –padres/madres, docentes, estudiantes, dirección-- en el seguimiento y evaluación de los planes educativos municipales, por ejemplo la delegación del MINED de Rancho Grande nos informó que han realizado asambleas con padres, estudiantes y educadores en todas las escuelas a fin del año escolar 2007 para valorar los resultados alcanzado en el año 2007 y recoger sugerencias para el futuro.

4.- Los Consejos Directivos Escolares (CDE)

La instancia de concertación más importante a nivel local entre todos miembros de la comunidad educativa, es el Consejo Directivo Escolar (CDE) establecido en la Ley de Participación Educativa. En la mayoría de centros escolares (67%) de los 18 municipios estudiados, observamos que están organizados los CDE con la participación de la dirección y representantes de padres/madres, docentes y estudiantes.

Aunque dicha ley y su reglamento no han sido reformados legalmente, el carácter del CDE ha cambiado en 2007 a un rol meramente informativo, al abolirse la autonomía escolar y retomar el MINED el poder de decisión, al mismo tiempo que se eliminaron los pagos y actividades de generación de ingresos que realizaban los padres ya que, supuestamente, el MINED iba a financiar los costos educativos.

Este cambio le ha quitado funciones importantes que tenía la Asociación de Padres –por ej. cambiar docentes deficientes y manejar los fondos propios del centro--, y ha desmotivado su participación en estos Consejos y en la educación pública de sus comunidades. Algunas personas entrevistadas manifestaron estar de acuerdo con la

eliminación de los pagos y de los negocios en las escuelas (aunque siempre les piden apoyar gastos que no cubre el MINED ej. útiles de limpieza, reparaciones, asientos) pero no están de acuerdo que no los toman en cuenta en las decisiones sobre la gestión de las escuelas y el manejo de los recursos financieros y humanos.

Una de las actividades que realiza el CDE es la organización de la alimentación de los estudiantes con los productos que envía el MINED, donde juegan un rol clave los padres/madres de familia. En el caso de El Rosario, encontramos que las Juntas Directivas de Padres de cada aula organizan el calendario de trabajo que le corresponde a cada familia (para) la preparación de los alimentos, establecen sanciones por incumplimiento, y hacen una evaluación mensual del avance del programa.

5.- El Consejo Educativo Municipal (CEM)

Este Consejo Educativo Municipal (CEM) constituye el espacio previsto legalmente para la concertación en el ámbito educativo entre el MINED con instituciones estatales y organizaciones civiles. En la mitad de los municipios seleccionados, encontramos que en 2007 estaba organizado y funcionando el CEM, aunque sus sesiones han sido irregulares con un promedio de 3 reuniones durante todo el año.

En algunos municipios, la Mesa de Educación del Comité de Desarrollo Municipal (CDM) ha desempeñado, en la práctica, las funciones que le competían al Consejo Educativo Municipal, y por tanto la delegación del MINED y las organizaciones locales no han considerado conveniente duplicar esfuerzos, como es el caso de Jinotega.

Entre las experiencias valiosas encontramos en el Municipio de Ocotal que La Mesa Educativa ha funcionado en 2007 con una amplia participación de instituciones del Estado (Alcaldía, MINED, MINSA, MIFAMILIA) y organizaciones civiles (Ayuda en Acción, IMPRHU, CEPS, FUNDEMUNI, Los Pipitos, Maestros Jubilados, IPADE, ANDEN, Red Psicosocial). Ha elaborado un Plan Estratégico donde se define como una instancia plural y autónoma, sin fines de lucro que promueve y defiende la educación como un derecho humano.

La Mesa ha impulsado acciones para mejorar la cobertura y calidad de la educación en el municipio, y está organizada en cuatro comisiones de trabajo: incidencia, articulación, promoción e integración de niñez. Así mismo, se ha formado en el municipio una Comisión de Preescolares para promover la integración de niños/as y mejorar el servicio educativo.

En la mayoría de los municipios, vemos que los temas abordados en las sesiones del CEM se han referido básicamente a la matrícula estudiantil, el rendimiento académico, el presupuesto disponible, la política de gratuidad, las necesidades materiales de las escuelas, el funcionamiento de los Consejos Escolares, la campaña de alfabetización y los programas de alimentación. Según los entrevistados, en los CEM las decisiones son generalmente tomadas en consenso con todos los presentes y luego los acuerdos son divulgados por medio de los directores de cada centro a los maestros y padres de familia.

En algunos municipios el CEM se ha activado para eventos coyunturales, tal como las fiestas patrias cuando el MINED busca apoyo de otras instituciones como el MINSA, la

Policía Nacional, la Alcaldía y las organizaciones civiles. En otros casos como El Rosario, con el concurso de todos sus miembros y de la cooperación externa, el CEM ha logrado la creación de un instituto de educación secundaria en su municipio.

Observamos en algunos municipios que el MINED no ha integrado al CEM a organizaciones de sociedad civil que desarrollan una importante labor de educación popular con la población local, sea por razones político-partidarias o porque esas organizaciones ejecutan programas de educación sexual y reproductiva con jóvenes y con mujeres que contradicen la posición del MINED y de muchas Iglesias.

En municipios donde están organizados y activos los Consejos de Poder Ciudadano, éstos se han convertido en un interlocutor priorizado por el MINED. Por ejemplo en Jinotega la demanda de construcción, ampliación o reparación de escuelas se ha gestionado en 2007 a través de los CPC.

Esta práctica ha suscitado la crítica de organizaciones civiles excluidas y de los gobiernos municipales generando tensiones entre actores locales, tal como sucedió en el Municipio de Siuna. Estos datos corroboran los hallazgos de un estudio reciente en 31 municipios del país¹⁴, que señala una tendencia de crecientes tensiones entre dos modelos de participación ciudadana: uno establecido en la Ley 475-2003 y otro creado por decreto presidencial 112-2007.

6.- Recomendaciones planteadas

Las personas entrevistadas plantearon diversas sugerencias para fortalecer la participación ciudadana en la gestión educativa municipal, que hemos resumido en los siguientes puntos.

Al MINED:

- El MINED nacional debe descentralizar funciones, recursos e información en las Delegaciones Municipales, las cuales deben establecerse en todos los municipios del país.
- Gestionar mayor presupuesto para atender las necesidades reales de las escuelas primarias en infraestructura, equipamiento, materiales didácticos y salarios justos para los docentes.
- Realizar una consulta amplia con la ciudadanía y sus organizaciones sobre la reforma a la ley de participación educativa y su reglamento.
- Las Delegaciones Municipales deben mejorar la comunicación y coordinación con las Alcaldías, Delegaciones del Gobierno Central y organizaciones civiles del territorio.
- Las Delegaciones Municipales deben crear una oficina de información a la ciudadanía con su calendario y horario de atención, abrir un buzón de sugerencias y destinar presupuesto para divulgación de su gestión.

¹⁴ Silvio Prado, Modelos de participación ciudadana: entre los CDM y los CPC, Managua, CEAP, 2008.

- Ampliar la información parte del MINED sobre la educación municipal a través de boletines, murales, mantas, asambleas comunitarias, reuniones con líderes y representantes, programas radiales.
- El Delegado de MINED debe participar en los cabildos municipales para recoger inquietudes de los/as ciudadanos/as, para informar de su gestión y para consultar sus planes de acción.
- Un ciudadano recomendó a la delegación Municipal del MINED *“Atender parejo a todas las escuelas sin ver colores políticos”*
- La delegación del MINED debe tomar en cuenta las recomendaciones de los foros educativos y consultas ciudadanas, y darles seguimiento.
- Planificar visitas a cada uno de los centros educativos del municipio para conocer de forma directa de parte del CDE la situación que existe, además de darle asesoría y apoyo en su labor.

El Consejo Educativo Municipal (CEM)

- Organizarlo donde no hay y fortalecerlo donde existe, integrando a representantes de la alcaldía, instituciones el Estado y las organizaciones civiles y gremiales interesadas en la educación pública del municipio, incluyendo representantes de los Consejos Escolares.
- Las organizaciones miembros deben mantener la misma persona como su representante en la instancia, evitando cambios que afectan su funcionamiento.
- Establecer un reglamento para su funcionamiento, planificar el trabajo del CEM (ej. anual y trimestral) en consenso con sus miembros, darle seguimiento y evaluar periódicamente para ajustar los planes.
- Realizar las reuniones de forma periódica, mejorando la convocatoria y el cumplimiento de los acuerdos, facilitando la participación a todos y todas, asumiendo compromisos reales, cubriendo sus costos con el aporte de todos los miembros.
- El CEM debería elaborar un plan estratégico de educación para el municipio (5-10 años) de forma participativa con las organizaciones locales, el cual debería ser retomado (o facilitado y retomado) por el MINED central
- Divulgar las actividades del CEM y las políticas educativas a través de todos los medios posibles (asambleas, boletín, medios locales, etc.) y a través de sus integrantes.
- Promover la realización de diagnósticos participativos sobre los problemas educativos del municipio y las vías de solución.

- Mantener una coordinación estrecha con el Comité de Desarrollo Municipal, en especial con la Mesa de educación en caso existiera aparte del CEM.

A los Consejos Directivos Escolares (CDE)

- Fortalecer la participación de las organizaciones de padres, docentes y estudiantes en las decisiones sobre la gestión del Centro Educativo, así como en implementación y evaluación.
- Mejorar la comunicación entre los directores, maestros, estudiantes y padres/madres de familia.
- Los padres y madres deben elegir representantes en el CDE que se comprometan a trabajar por el centro educativo y que tengan capacidad de desempeñar su función.
- Capacitar a los CDE y CEM sobre las leyes, reglamentos y políticas que norman la educación nacional, por ej. Ley General de educación, Ley de participación Educativa.
- Promover actitudes de respeto, de diálogo, escucha y tolerancia de otras opiniones e ideologías, respeto de los roles de cada institución y una posición constructiva de apoyo mutuo.
- Planificar el trabajo del CDE y darle seguimiento periódicamente para ajustar los planes, establecer un calendario de reuniones, mejorando la convocatoria y el cumplimiento de los acuerdos.
- Un líder entrevistado sugirió *“Que los/as ciudadanos/as expongan sus iniciativas a fin de lograr una educación con mejores oportunidades para nuestros niños”*
- Promover la participación activa de estudiantes, docentes, padres/madres, dirección y delegación del MINED en el mejoramiento de la educación en todos los centros escolares.
- Realizar campañas para concientizar a padres de familia y que asuman su responsabilidad en la educación de sus hijos.
- El CDE debe colocar un buzón en cada escuela para la recepción de sugerencias y quejas que luego se analicen en sus sesiones.

CAPITULO V

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION DE SALUD PÚBLICA

En este capítulo se presenta la situación de la participación ciudadana en la gestión de la salud pública durante 2007 en los 18 municipios estudiados, en base a las entrevistas realizadas al Delegado del MINSA, personal médico y líderes de organizaciones civiles del municipio.

En una primera parte, se aborda el marco jurídico que fundamenta este derecho ciudadano, luego se presenta la situación observada en cuanto a la participación ciudadana en el diagnóstico, la consulta y la ejecución de programas municipales durante 2007. A continuación se expone la situación del Consejo Municipal de Salud y por último, se plantean las recomendaciones hechas por los/as ciudadanos/as para fortalecer la participación ciudadana en la gestión de salud pública municipal.

1.- Marco jurídico

El fundamento legal de la participación ciudadana en salud pública parte de la Constitución Política que establece: *“Los nicaragüenses tienen derecho, por igual, a la salud.... Corresponde al Estado dirigir y organizar los programas, servicios y acciones de salud y promover la participación popular en defensa de la misma.* (Arto 59). De forma específica, la Ley General de Salud, (Nº423-2003) establece el derecho ciudadano de participar a través de sus representantes en las diferentes instancias de participación social que promueva el MINSA a fin de mejorar la calidad de la prestación del servicio (art.8). Estos espacios de concertación son los Consejos de Salud que deben organizarse a nivel nacional, departamental y municipal.

En el caso del Consejo Municipal de Salud (CMS), la ley aclara que se trata de un órgano de consulta, asesoría y control social de la gestión de salud, que coordina el Delegado del MINSA y participan el alcalde, concejales, delegados de policía, MARENA, MINED, Defensa Civil, representantes de organizaciones civiles y sindicatos de trabajadores de salud, y otras personas que decida el Consejo (Art. 10).

Las principales funciones del CMS son:

- Participar en la definición de los planes, políticas y proyectos de salud
- Promover un control social de la gestión de salud a nivel municipal
- Conocer el proyecto y la ejecución presupuestaria.
- Analizar los casos de salud pública que sean llevados ante los consejos.
- Apoyar la gestión administrativa de los establecimientos públicos de salud.
- Proponer las prioridades de inversión y compra de insumes y equipos médicos.

2.- Información de la gestión en salud pública

En cuanto al acceso a información sobre la salud pública en los 18 municipios seleccionados, encontramos que sólo un tercio de las delegaciones de MINSA cuentan con una persona dedicada a recibir y brindar información a la ciudadanía que lo solicite, en particular en municipios que tienen la sede del SILAIS departamental. Sin

embargo, los/as ciudadanos/as entrevistados indicaron que los funcionarios y personal del MINSA han atendido las solicitudes de información en la mayoría de las delegaciones municipales en horarios de oficina de 8 AM a 12 M y de 2 a 5PM, salvo que no dispongan de esos datos o que el personal esté realizando trabajo de campo.

Una gran mayoría de los/as ciudadanos/as entrevistados (83%) han valorado que las peticiones de información sobre cuestiones de salud ha recibido una buena atención en la delegación municipal del MINSA, por el contrario un sector minoritario (11%) ha calificado la atención recibida de regular o deficiente, (6% NR). Por otro lado, algunos delegados del MINSA señalaron que tienen escaso personal para la cantidad de tareas a realizar en el municipio debido al reducido presupuesto que reciben.

A nivel municipal, se observa que en el 2007 las Delegaciones del MINSA han difundido públicamente información sobre las actividades de salud comunitaria, la prevención de enfermedades (dengue, malaria, diarrea, ETS), lactancia materna, planificación familiar, higiene personal y nutrición infantil.

En la mayoría de los municipios, esta información ha sido transmitida por diversos medios: radios locales, afiches, folletos, volantes, perifoneo y asambleas comunitarias. Por ejemplo, en Diriomo el MINSA ha divulgado información sanitaria a través de charlas educativas durante la espera de consulta externa y en los barrios y comunidades, también en las jornadas y campañas de salud distribuye folletos y volantes, coloca mantas y murales. Ciertamente, la información brindada ha sido mayormente de carácter educativo para la prevención de enfermedades, en menor medida sobre su gestión pública como institución responsable de las políticas de salud en el municipio.

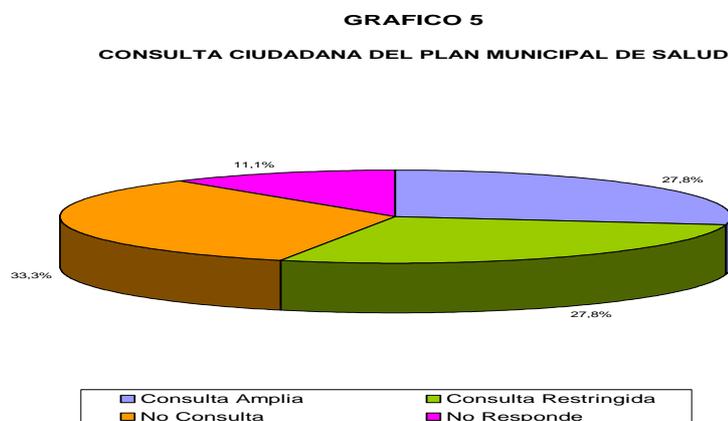
3.- Diagnóstico, consulta y ejecución de planes de salud

En casi la mitad de los municipios (44%), observamos que en 2007 las organizaciones ciudadanas han participado en el diagnóstico local de problemas de salud impulsados por el MINSA. Por ejemplo, en el Municipio de Chinandega el MINSA junto con líderes barriales de los CPC han elaborado un diagnóstico de salud de cada comunidad y un mapa con la ubicación de mujeres embarazadas, ancianos, discapacitados y personas con problemas de salud. Por el contrario, en municipios como Moyogalpa los líderes entrevistados manifestaron que el MINSA no ha tomado en cuenta problemas de salud que afectan a la población, como la violencia intrafamiliar, los embarazos en adolescentes y la falta de personal para atender los puestos de salud en las comunidades.

En la mitad de los municipios, las Delegaciones del MINSA han realizado una consulta de la propuesta del plan de trabajo anual, sea de forma reducida con los líderes de algunas organizaciones civiles y miembros del Consejo Municipal de Salud, o de forma amplia con organizaciones locales, asambleas comunales y gobierno municipal. (Ver Grafico N° 5). Una experiencia valiosa de consulta la encontramos en el Municipio de El Rosario, donde el Plan Anual de Salud para 2008 fue acordado en una reunión multisectorial coordinada por el MINSA donde participan la Alcaldía, delegaciones de gobierno, organizaciones civiles, brigadistas de salud, las parteras y los coordinadores territoriales.

En la mayoría de los municipios, las consultas con organizaciones locales se han realizado en torno a los programas de actividades puntuales como jornadas de

vacunación o campañas de higiene pública. También, el MINSA ha implementado en varios municipios un sondeo, a usuarios de los centros de salud, para valorar el servicio que reciben y recoger sugerencias.



En 83% de los municipios estudiados resalta la participación ciudadana en la ejecución de actividades de salud preventiva (ej. vacunación, abatización, limpieza), pero mucho menor (39%) es la participación ciudadana en el monitoreo y evaluación de la gestión de salud pública que impulsa la Delegación Municipal del MINSA. Este último indicador señala una debilidad en la valoración participativa de las acciones de salud que permite extraer lecciones para mejorar en el futuro.

En los municipios donde se ha evaluado de forma participativa la gestión de salud, los resultados han sido exitosos como en Rancho Grande, donde se realizó un taller evaluativo con 320 personas que plantearon sus inquietudes al MINSA y a partir de ello lograron mejorar la atención al público, un mayor abastecimiento de medicamentos y la aceptación de su propuesta de construcción de nuevos centros de salud en el municipio.

Los funcionarios del MINSA han reconocido el aporte decisivo de las organizaciones ciudadanas en la ejecución de sus programas de salud y el cumplimiento de sus políticas. En el caso del Municipio de Moyogalpa, se han señalado como logros alcanzados con la participación ciudadana, las jornadas de vacunación y limpieza, la educación sexual de jóvenes, la mejora en los indicadores de salud y la ausencia de epidemias en 2007.

4.- El Consejo Municipal de Salud (CMS)

El principal espacio de concertación interinstitucional del municipio es el Consejo Municipal de Salud (CMS) previsto en la Ley 423-2003, que ha funcionado sólo en la mitad de los 18 municipios estudiados durante 2007. En estos casos, ha tenido un funcionamiento regular con un promedio de 5 reuniones al año, las convocatorias han sido oportunas y las decisiones se han tomado por consenso, aunque en los casos de jornadas nacionales se tratan de acciones ya decididas por el MINSA central.

Los temas abordados en las reuniones han sido los problemas de salud en las comunidades, la situación de los servicios de salud, la planificación de jornadas y capacitaciones, la atención de emergencias (ej. Huracán Félix, epidemia leptopirosis) y los informes sobre proyectos de salud municipal.

En algunos municipios como Jinotega y Condega, el rol del CMS ha sido asumido en la práctica por la Mesa de Salud del Comité de Desarrollo Municipal (CDM) con amplia participación de actores locales. En otros municipios, el CMS no mantiene relaciones con el CDM ni con las diversas organizaciones civiles, sino que se articula directamente con los CPC del territorio, por ejemplo en el Municipio de La Paz Centro el CMS funcionaba como parte del CDM hasta 2007 cuando se integró al sistema de los CPC. ¿qué ha significado el que ahora el CMS esté en los CPC o no en el CDM?.

En la mayoría de los CMS funcionales en 2007, las organizaciones civiles han jugado un papel importante en la planificación y ejecución de acciones de salud en el municipio. Por ejemplo, en el CMS de Diriomo se han coordinado sus miembros para realizar las actividades de salud, han logrado una mejora en la atención hacia las/los pacientes y en la cantidad de medicamento que se entregan, sin embargo ese CMS tiene poca relación con el Comité de Desarrollo Municipal. En el CMS de Larreynaga las organizaciones civiles han introducido temas de salud pública como los basureros clandestinos, la contaminación del agua, los criaderos de zancudos y el desempeño del personal del MINSA.

Por otro lado, en algunos municipios las organizaciones civiles han conformado instancias de concertación para atender problemáticas específicas de salud, como en Ocotal donde existe una Comisión Municipal de Lucha Contra el Sida, conformada por instituciones, medios de comunicación y organizaciones civiles que trabajan en la prevención del VIH-SIDA.

5.- Recomendaciones Planteadas

Las personas entrevistadas plantearon diversas sugerencias para fortalecer la participación ciudadana en la gestión de la salud pública municipal, las cuales hemos resumido en los siguientes puntos:

A la Delegación Municipal del MINSA

- Se debe mejorar la comunicación y coordinación con las Alcaldías, Delegaciones del Gobierno Central y organizaciones civiles del territorio, sin distingos partidarios.
- Se recomienda crear una oficina de información a la ciudadanía con su calendario y horario de atención, abrir un buzón de sugerencias y llevar un registro de las solicitudes y su tramitación.
- Destinar más presupuesto para divulgación y ampliar la información sobre la gestión de salud municipal a través de boletines, murales, mantas, asambleas comunitarias, programas radiales, reuniones con líderes y representantes.

- El Delegado de MINSA debe participar en los cabildos municipales para recoger inquietudes de los/as ciudadanos/as, para informar de su gestión y para consultar sus planes de acción.
- Consultar a la ciudadanía la propuesta del Plan Anual de Salud del municipio y evaluar periódicamente su ejecución con participación de líderes comunales.
- Promover la realización de diagnósticos participativos sobre los problemas de salud del municipio y las vías de solución con participación de todos/as.
- Fortalecer las acciones de sensibilización y educación en salud comunitaria, particularmente con los niños y jóvenes
- Establecer acuerdos con las organizaciones comunales para el monitoreo y evaluación de los servicios locales de salud pública.
- Gestionar mayor presupuesto para ampliar el personal, equipos y medicinas en los puestos de salud rurales y asegurar que atiendan al público los días y horas que les corresponde.
- Mejorar la coordinación del MINSA con los actores comunitarios de salud (brigadistas, parteras, comités de agua, comisiones de salud y otros) para potenciar los resultados en mejorar la salud pública del municipio.
- Un líder planteó *“Que los/as ciudadanos/as y líderes de la salud sean tomados como verdaderos actores del desarrollo y no sólo como sujetos de apoyo a los programas que impulsa el MINSA”*

Al Consejo Municipal de Salud (CMS)

- Organizarlo en todos los municipios con participación de la alcaldía, instituciones el Estado, las organizaciones civiles, comunales, religiosas y gremiales interesadas en la salud pública del municipio.
- Establecer un reglamento para su funcionamiento, planificar el trabajo del CMS en consenso con sus miembros, darle seguimiento y evaluar periódicamente su cumplimiento.
- Realizar las reuniones cada mes en fechas fijas, asumiendo compromisos reales, cubriendo sus costos con el aporte de todos los miembros
- Se recomienda al CMS distribuir el trabajo formando comisiones que atiendan asuntos específicos de salud, incluyendo una comisión para monitorear los servicios de salud pública.
- Las organizaciones miembros del CMS deben enviar representantes con interés, capacidad y compromiso en mejorar la situación de salud del municipio.

- Se recomendó que el CMS elabore un Plan Estratégico de Salud Municipal de forma participativa con las organizaciones locales, el cual debería ser retomado por el SILAIS y MINSA central, además de servir de base para los planes anuales de trabajo.
- Divulgar las actividades del CMS a la población del municipio a través de sus miembros y de todos los medios posibles (asambleas, boletín, medios locales)
- Mantener una coordinación estrecha con el Comité de Desarrollo Municipal y con otras instancias de concertación municipal.
- Las organizaciones civiles deben promover la participación de todos los/as ciudadanos/as en las acciones de salud del municipio, desde el diagnóstico y planificación hasta su ejecución, monitoreo y evaluación. También, deben promover la higiene pública, el buen manejo de la basura y las aguas servidas.

CONCLUSIONES

En este último capítulo, presentamos un resumen de los principales hallazgos del estudio sobre la situación de la participación ciudadana a nivel municipal en 2007. Luego planteamos algunos análisis y reflexiones surgidas al comparar la situación de la participación ciudadana en los tres ámbitos públicos analizados y al cotejar los resultados empíricos con el marco conceptual de la participación ciudadana que utilizamos en esta investigación. Por último, presentamos las principales recomendaciones planteadas por los líderes, funcionarios y ciudadanos/as entrevistados, con el fin de fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública municipal.

1.- Síntesis de los resultados

El estudio de los 18 municipios seleccionados nos muestra que muy pocas Alcaldías tenían una oficina específica con una persona responsable de recibir y brindar información a la ciudadanía. Sin embargo, en la mayoría de los municipios se observó una disposición favorable de los funcionarios de brindar información a quienes lo soliciten y los líderes civiles entrevistados han calificado de buena la atención recibida.

Los mecanismos utilizados por las Alcaldías para brindar información a la población local han sido las reuniones con auxiliares del alcalde y líderes locales, las asambleas y cabildos con pobladores, el perifoneo por los barrios y comarcas, los programas de radios locales y medios gráficos como mural, mantas, boletines y volantes. Es muy reducida la información que reciben los pobladores de comarcas rurales alejadas de la cabecera municipal.

En casi todos los municipios estudiados, se han realizado en 2007 los Cabildos previstos por ley, uno al inicio de año para informar sobre la gestión del 2006, y otro a fines de año para consultar el presupuesto y plan de inversiones del 2008. En este último caso,

se realizaron pre-cabildos en la mitad de los municipios, y también se organizaron cabildos especiales con mujeres y niños/adolescentes en varios municipios.

Aparte del presupuesto y el plan de inversiones, solo el 28% de las Alcaldías han consultado sistemáticamente a la ciudadanía antes de aprobar cualquier ordenanza o proyecto municipal en 2007. Sin embargo, varios gobiernos municipales han retomado y aprobado iniciativas de políticas públicas surgidas de organizaciones ciudadanas.

Durante 2007, los CDM han funcionado en el 72% de los 18 municipios seleccionados, sus Juntas Directivas (JD) se han reunido un promedio de 4 sesiones y las Mesas Temáticas han trabajado dependiendo de la iniciativa de sus miembros. Entre los logros de los CDM se han señalado la comunicación y concertación entre los distintos actores municipales para elaborar propuestas de inversión, la planificación coordinada de acciones en situaciones de emergencia y la canalización de demandas ciudadanas a través de las organizaciones civiles participantes

Entre las dificultades identificadas en los CDM se destacan el manejo centralizado por algunos alcaldes de la convocatoria y decisiones del CDM, la ausencia de algunas organizaciones civiles importantes, y la tendencia de instituciones del gobierno central, como el MINED y el MINSA, de coordinarse directamente con los Consejos de Poder Ciudadano, particularmente en las Alcaldías administradas por el FSLN.

En la gran mayoría de los municipios estudiados se han establecido acuerdos entre la Alcaldía y las organizaciones ciudadanas para la ejecución y seguimiento de proyectos y obras públicas, en los cuales la Alcaldía aporta la dirección del proyecto y el financiamiento mientras que la ciudadanía colabora con mano de obra y materiales.

Solo el 28% de los gobiernos municipales tenían en 2007 un Buzón o una Ventanilla para que los/as ciudadanos/as/as puedan plantear sus quejas o sugerencias. Esta situación ha desmotivado la participación crítica y propositiva de la ciudadanía sobre la gestión municipal y la labor de los funcionarios públicos.

En cuanto a la gestión de la educación pública municipal, las Delegaciones del MINED han difundido públicamente información sobre la gestión educativa, principalmente a través de los directores de centros escolares en reuniones con docentes, padres y madres, y estudiantes. Estas delegaciones no cuentan con una persona o una oficina dedicada a recibir y brindar información a la ciudadanía.

En relación a las consultas ciudadanas de políticas y programas educativos, encontramos que en la mayoría de municipios se realizaron consultas sobre el plan municipal de educación y sobre las reformas curriculares de educación primaria, principalmente con docentes y padres/madres de familia

Se destaca la participación ciudadana en la ejecución de acciones educativas coordinadas por el MINED, tales como la campaña de alfabetización, la reparación y mantenimiento de escuelas, las celebraciones patrias y jornadas ambientales, el programa de alimentación escolar y los preescolares comunitarios

En la mayoría (67%) de los municipios, estaban organizados los Comités Directivos Escolares (CDE) en los centros públicos con la participación de la dirección,

padres/madres, docentes y estudiantes. Sin embargo su funcionamiento ha sido irregular y sus funciones previstas legalmente han cambiado en 2007 al centralizarse las decisiones en el MINED convirtiendo los CDE en un espacio de información o consulta.

En la mitad de los municipios estudiados, estaba organizado y funcionando con variada intensidad el Consejo Educativo Municipal previsto por ley como espacio de concertación interinstitucional, en algunos casos, sus funciones han sido asumidas por la Mesa de Educación del Comité de Desarrollo Municipal

En el ámbito de la salud municipal, las Delegaciones del MINSA han difundido públicamente información sobre las actividades de salud comunitaria, la prevención de enfermedades, lactancia materna, planificación familiar, higiene personal y nutrición infantil. En menor medida ha informado sobre su gestión de las políticas y programas de salud en el municipio.

Donde resalta la participación ciudadana de los municipios estudiados es en la ejecución de actividades de salud preventiva (ej. vacunación, abatización, limpieza) pero mucho menor en la consulta del plan municipal de salud, y en el monitoreo y evaluación de la gestión de salud pública. Solo en la mitad de los municipios funciona el Consejo Municipal de Salud como espacio de concertación interinstitucional.

Los resultados de este estudio confirman la vigencia de elementos de la cultura política predominante en Nicaragua, así observamos que las relaciones personales, familiares o políticas con funcionarios del gobierno local o nacional, han sido un elemento que ha facilitado el acceso a información y a servicios públicos.

Se ha observado un mayor nivel de participación ciudadana y de incidencia en la gestión pública en aquellos municipios donde se han desarrollado durante varios años programas de capacitación a líderes locales, de fortalecimiento de organizaciones sociales y de promoción de la participación comunitaria.

2.- Reflexiones finales

En muchos municipios se ha identificado un proceso de creciente participación ciudadana en la gestión pública municipal durante la última década, vinculado a dos factores claves. Por un lado, una labor de capacitación realizada por organizaciones de desarrollo con líderes locales, funcionarios/as y ciudadanos/as, en los temas de derechos humanos y participación ciudadana, que queda de manifiesto en la presencia beligerante de organizaciones locales y redes sociales en los espacios públicos locales. Por otro lado, la apertura de espacios de información y consulta por parte de los gobiernos locales y nacional luego de la aprobación de la Ley 475-2003, como han sido los Comités de Desarrollo Municipal, los Cabildos Municipales, los Consejos Municipales de Salud y Educación, los Comités de Prevención de Desastres y otras instancias locales de concertación interinstitucional.

Al igual que en Nicaragua, en muchos países se ha observado una tendencia creciente de construcción de espacios de comunicación y concertación entre actores civiles, estatales y empresas privadas, vinculado a diversos factores tales como el desarrollo de

las organizaciones civiles, la reducción del aparato estatal, la asunción por empresas de sus responsabilidades sociales, la complejidad y magnitud de problemáticas contemporáneas como la pobreza, la inseguridad, la guerra, la destrucción ecológica. El concepto de “gobernanza” trata de capturar este nuevo proceso de interrelación constructiva entre sociedad civil y política para la elaboración y seguimiento de políticas públicas. Según las Naciones Unidas, los requisitos para una buena gobernanza son el respeto por los derechos humanos, instituciones públicas eficientes y transparentes, pluralismo político, acceso a información y educación y que *“las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas en un amplio consenso social y que las voces de los más pobres y vulnerables son tenidas en cuenta en la asignación de recursos”*¹⁵.

Los espacios de gobernanza municipal analizados en este estudio (CDM, CMS, CEM) han permitido la comunicación entre los principales actores civiles y gubernamentales, la consulta de políticas y planes de las instituciones estatales, el planteamiento de iniciativas ciudadanas y la coordinación de esfuerzos y recursos en la ejecución de acciones de desarrollo municipal. Entre las principales limitantes se han señalado su labor coyuntural careciendo de una planificación y monitoreo sistemático, las tensiones por razones político-partidarias o de protagonismo personal, la dependencia para su convocatoria y funcionamiento en pocas instituciones estatales que tienden a promover una participación meramente instrumental de las organizaciones civiles para la ejecución de políticas y planes prediseñados por las instancias centrales. El rol de las organizaciones ciudadanas en estos espacios de gobernanza local ha dependido de su articulación y visión común, de la calidad de sus líderes, de su capacidad de negociación, y por otro lado, de la apertura democrática y pluralista de los funcionarios que dirigen las instituciones de gobierno.

Este estudio ha comprobado el avance gradual del nuevo modelo de participación ciudadana impulsado por el gobierno nacional a partir del 2007, especialmente en las Alcaldías lideradas pro el FSLN y en las Delegaciones Ministeriales. Esto ha significado la creación de nuevas organizaciones (Consejos de Poder Ciudadano CPC) y espacios de concertación (Gabinetes) que han afectado los espacios plurales previstos legalmente como los CDM, CMS, CEM en dos sentidos: vaciando su función al crear una instancia paralela, o bien copando y controlando el espacio legal con sus organizaciones. Como señalo un ciudadano entrevistado sobre este tema: *“la polarización política genera exclusión y participación parcializada de la población”*, un reto difícil a superar en un año de elecciones municipales. Sin dudas que un incentivo poderoso para la incorporación a los CPC de ciudadanos/as pobres han sido los beneficios de los programas estatales Hambre Cero y Usura Cero, además de las oportunidades de empleo en el estado. Es decir un tipo de participación condicionada en el marco de relaciones de clientelismo político, que son típicas de sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad como Nicaragua

En las últimas décadas se ha construido en nuestro país un amplio marco jurídico sobre la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, especialmente a nivel municipal, gracias a la incidencia de organizaciones civiles y de entes de cooperación externa. Sin embargo, se observa una brecha entre el “deber ser” jurídico y la realidad de la participación ciudadana, que tiene sus causas en múltiples factores, entre los que

¹⁵ UNDP, “On Governance”, Policy Paper, New York, 1997

se destacan el carácter centralista del sistema político nacional, el peso inercial de una cultura política verticalista y excluyente que predomina entre los líderes políticos, el escaso tiempo de apropiación y ejercitación de la Ley de Participación Ciudadana en el marco de un joven proceso de transición democrática en el país. Por otra parte están las limitantes propias de la ciudadanía derivada de la situación de pobreza, la desinformación, el bajo nivel educativo, combinado con una fuerte influencia de una ideología religiosa providencialista y fatalista.

El estudio muestra que uno de los principales retos para promover la participación ciudadana es ampliar y mejorar la divulgación de la información sobre la gestión pública municipal, tanto de las Alcaldías como de las Delegaciones del Gobierno Central. Así mismo, es preciso que la ciudadanía conozca las leyes relativas al gobierno municipal y a la participación ciudadana, a fin de aumentar la asistencia y el aporte de la población en estos espacios de consulta sobre las políticas y proyectos municipales.

Retomando la tipología planteada en el marco conceptual, el estudio muestra que la participación ciudadana municipal en 2007 se encontraba básicamente a un nivel informativo de la gestión pública, con los vacíos ya señalados, y en menor medida se ha desarrollado a un nivel consultivo (efectivo y amplio) de las propuestas de políticas públicas antes de su aprobación. En pocos casos, observamos que las organizaciones ciudadanas han alcanzado un nivel de participación en la toma de decisiones sobre planes de acción o inversiones municipales, que fueran aceptadas y aprobadas por las instituciones de gobierno.

Por otro lado, el estudio identifica un nivel significativo de participación ciudadana en la implementación de obras municipales, acciones de salud y educación, a través del aporte de trabajo, tiempo y recursos locales sin los cuales sería imposible que las instituciones de gobierno cumplan sus metas. Esto muestra una disposición solidaria de un sector de la ciudadanía y de sus organizaciones en apoyar acciones de beneficio colectivo en conjunto con las instituciones de gobierno, a pesar de las brechas de información y consulta que hemos detectado. Este capital social que posee la ciudadanía local constituye un valioso recurso para el desarrollo local, que puede potenciarse mediante una concertación incluyente y consensuada con los gobiernos locales, las delegaciones del gobierno nacional y otras organizaciones que operan en el territorio.

3.- Principales recomendaciones

- Avanzar en un proceso de descentralización del estado que fortalezca la autonomía política, las competencias y los recursos de los gobiernos municipales y la autonomía relativa de las delegaciones del gobierno nacional en los municipios, teniendo en cuenta la participación ciudadana en la gestión pública.
- Mejorar el acceso y la calidad de la información sobre la gestión del gobierno municipal y entidades estatales hacia la población, como establece la Ley de Acceso a la Información Pública, con el fin de fortalecer su transparencia y su credibilidad, y de facilitar una participación conciente y constructiva de la ciudadanía en las políticas públicas.

- ◆ Las instituciones de gobierno deberían utilizar todos los medios de comunicación disponibles para divulgar los avances en la gestión pública, los ingresos y los gastos, las actividades próximas y otras informaciones de interés. Además de reuniones periódicas con la ciudadanía y líderes de los distintos barrios y comarcas del municipio.
- Capacitar a líderes, funcionarios y ciudadanos/as sobre el marco legal de la participación ciudadana y del gobierno municipal, en particular sobre gestión presupuestaria, transferencias y tributos.
- Promover especialmente la participación en la gestión pública municipal de grupos de ciudadanos tradicionalmente excluidos: las mujeres, los jóvenes, los pueblos y comunidades indígenas.
- Motivar a los líderes y ciudadanía a que se integren a los procesos de consulta que hace el gobierno local, y crear comisiones locales de auditoría social para dar seguimiento a los proyectos municipales y a los servicios de educación y salud.
- Fortalecer el Comité de Desarrollo Municipal como el principal espacio de concertación amplio y plural entre todas las instituciones estatales y organizaciones civiles del municipio sin exclusiones.
- Establecer los Consejos Municipales de Salud (CMS) y de Educación (CED) con la participación plural de todas las instituciones y organizaciones civiles interesadas en contribuir a mejorar la situación de salud o educación de la población.
- Estas instancias de concertación municipal (CDM, CMS, CED) deben acordar una normativa de funcionamiento, mejorar la convocatoria a sesiones, la planificación conjunta, el seguimiento y la evaluación participativa del trabajo, y la divulgación de acuerdos. También deben promover actitudes de respeto, de diálogo y tolerancia de otras opiniones, una posición constructiva y solidaria.
- Los representantes de organizaciones civiles, comunidades y barrios, deben consultar a sus bases sobre los temas a van a discutir en el CDM tratando de llevar una posición de consenso. Luego de la reunión informarles sobre los acuerdos, desacuerdos y próximas actividades.
- La Alcaldía debe invitar a los Cabildos Municipales a los delegados de las instituciones de gobierno y darles oportunidad para que puedan responder a las inquietudes de los/as ciudadanos/as y explicar sus planes de acción en el municipio y establecer acuerdos de cooperación entre instituciones y organizaciones.
- Los funcionarios públicos deberían ver a las organizaciones ciudadanas como actores co-responsables del desarrollo municipal, con el derecho y el deber de participar en la gestión de las políticas públicas desde su elaboración hasta su evaluación final.

- Las instituciones estatales deberían involucrar a los/as líderes barriales y organizaciones civiles (con equidad de género, generación y urbano/rural) en la consulta, ejecución y monitoreo de todas las políticas y proyectos del gobierno municipal, MINED y MINSA.
- Por su parte, la sociedad civil organizada debe activarse para promover desde sus miembros la participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo municipal, que exijan sus derechos y que cumplan con sus deberes ciudadanos.
- Mejorar la comunicación de los líderes comunales y gremiales con la población a la que representan, a fin de recoger sus demandas y de divulgar la información que recibió de las autoridades municipales.
- Los procesos de consulta de políticas municipales deberían iniciar a nivel de las organizaciones comunales donde los ciudadanos/as pueden conocer y opinar sobre las propuestas tratando de llegar a un consenso, y luego en un segundo paso a nivel municipal o de micro regiones, los líderes comunales llevan sus propuestas y buscan un acuerdo con otras comunidades y con las instituciones estatales.
- Crear una comisión formada por Alcaldía y organizaciones civiles encargada de dar seguimiento y evaluar los proyectos municipales en sus aspectos técnicos, financieros y sociales, como parte del CDM y en coordinación con las comisiones comunales de seguimiento y apoyo a los proyectos y obras.
- Elaborar estudios participativos sobre la problemática municipal, sus recursos y las oportunidades de desarrollo, que contribuyan a articular estrategias de intervención de los distintos actores locales, por ej. plan de desarrollo municipal, planes de salud y educación a mediano plazo.
- Mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos espacios de concertación municipal: CDM y sus Mesas, CMS, CED y otros.
- Establecer alianzas entre el gobierno municipal, las organizaciones de desarrollo y de cooperación para elaborar e implementar proyectos participativos de desarrollo municipal.
- Monitorear y evaluar periódicamente la situación de de la participación ciudadana en el municipio, para identificar sus avances y plantear acciones para mejorarla.

ANEXO**SIGLAS UTILIZADAS**

ANDEN: Asociación Nicaragüense de Educadores
CC: Coordinadora Civil de Nicaragua
CDD: Comité de Desarrollo Departamental
CDM: Comité de Desarrollo Municipal
CED: Consejo Educativo Municipal
CMS: Consejo Municipal de Salud
CONPES: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CPC: Consejo de Poder Ciudadano
ENACAL: Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional
MAGFOR Ministerio Agropecuario y Forestal
MCN: Movimiento Comunal Nicaragüense
MINED: Ministerio de Educación
MIFAMILIA: Ministerio de la Familia
MINGOB: Ministerio de Gobernación.
MINSA: Ministerio de Salud
MITRAB: Ministerio de Trabajo
MRS: Movimiento de Renovación Sandinista
OSC: Organizaciones de la sociedad civil
PLC: Partido Liberal Constitucionalista
PN: Policía Nacional
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RNDDL: Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local
SILAIS: Sistema Integral de Atención en Salud
UNAG: Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos