

La participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos



La participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos



Managua, noviembre de 2016

Coglobal ha elaborado una serie de tres estudios por encargo de UNAN-Managua para complementar el *Diagnostico de los procesos participativos locales en Nicaragua, la convivencia, el desarrollo sostenible y el buen gobierno*, en el marco del proyecto Comparte, financiado por la Unión Europea. Los títulos de los tres estudios son *La participación de niños, niñas y adolescentes en el ámbito municipal*, *La participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos* y *La participación ciudadana local en la región centroamericana y Caribe*.

Coordinadores de la serie: Andrés Falck y Antonia Morillas.

Más información sobre el *Diagnostico de los procesos participativos locales en Nicaragua, la convivencia, el desarrollo sostenible y el buen gobierno* en <http://www.infoop.org/comparte/investigacion-diagnostico-0>

Más información sobre el proyecto Comparte en www.accioncomparte.red

Más información sobre Coglobal en www.coglobal.es

ISBN: 978-84-617-8299-4

La participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos

- I. Un ciclo favorable a la participación en la gestión de servicios públicos: debates y evidencias
Lyda Fernanda Forero
- II. Servicios públicos y participación en Nicaragua
Frank Eduardo Matus Rodríguez

I. Un ciclo favorable a la participación en la gestión de servicios públicos: debates y evidencias¹

1. Introducción

El presente trabajo analiza la participación de la ciudadanía en la planificación y la gestión de los servicios públicos, en el marco de una nueva realidad mundial caracterizada por la polarización de enfoques teóricos y políticos sobre el rol del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios esenciales para el conjunto de la población.

Después de tres décadas de privatizaciones y de demonización del papel del Estado, la gestión pública ha vuelto al primer plano, incluyendo el surgimiento de nuevas formas de gestión que combinan las responsabilidades y roles históricos del Estado con un mayor protagonismo de la sociedad civil (McDonald, 2015a). La teoría y la práctica de la administración pública han tendido en los últimos años a reposicionar a la ciudadanía como eje principal de la gestión y la provisión de servicios públicos. El objetivo explícito o implícito consiste en innovar en el diseño de políticas y/o estrategias de suministro de servicios que respondan a necesidades sociales concretas y que sean más coherentes con las condiciones y circunstancias diferenciadas de contextos nacionales, regionales o locales específicos. Conceptos como *cocreación* y *coproducción* de servicios públicos se han expandido en la literatura académica y en el discurso político, expresando una búsqueda sistemática de nuevas vías de colaboración entre organismos del Estado, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y ciudadanos a título individual.

El informe está centrado en tres preguntas básicas que emergen de la sistematización del estado del arte de la literatura técnica y académica en este campo: (a) ¿cuáles son las razones que motivan la participación?; (b) ¿cómo se puede organizar de manera efectiva la participación?; y (c) ¿cuáles son los efectos de la participación?. En la primera parte se reseña el debate teórico y conceptual contemporáneo sobre la participación ciudadana y los servicios públicos en curso a nivel internacional. En la segunda parte se analizan las condiciones, oportunidades y restricciones de la participación ciudadana en la provisión de servicios públicos a escala local. En la tercera parte se presentan nuevas propuestas conceptuales y metodológicas, con referencia al trabajo desarrollado por el Proyecto de Servicios Municipales (MSP), integrado por investigadores académicos y activistas sociales de diversas disciplinas y distintas regiones del mundo. Finalmente, se brindan reflexiones de cierre.

2. El debate teórico y conceptual sobre la participación ciudadana y los servicios públicos

A partir de la década de 1980, a escala mundial, la provisión de servicios públicos pasó a estar muy influenciada por la llamada *nueva gestión pública* (NGP). El discurso y la argumentación teórico-conceptual de la NGP enfatizaban las virtudes de las formas de gestión hegemónicas en el sector privado, la disminución de la burocracia estatal, y la redefinición de los usuarios como meros 'clientes' o 'consumidores'. En los últimos años, a medida que crece el descontento con la NGP y otros componentes de la doctrina neoliberal, se observa una tendencia a recuperar el concepto de

¹ Autora: Lyda Fernanda Forero. Investigadora.

ciudadanía. Este enfoque hace honor al principio fundamental del orden democrático que establece que el poder debe ejercerse a través de, y reside en los ciudadanos.

La idea de la participación ciudadana en el ámbito de los servicios públicos no es nueva, pero en los últimos años ha experimentado un resurgimiento muy evidente en la cada vez más profusa producción académica y en la polarización del debate ideológico. Desde diversas perspectivas disciplinarias y políticas se presta cada vez más atención al papel de los ciudadanos, de las comunidades locales, de la sociedad civil y del llamado 'tercer sector' en la provisión de servicios públicos. "La participación de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones y la actividad de los servicios se ha convertido en una especie de mantra de la literatura sobre el tema, ya sea favorable o contraria a la privatización" (McDonald y Ruiters, 2012a: 38). Incluso organismos bajo el control de intereses corporativos privados, como el Consejo Mundial del Agua, se han referido positivamente a la participación como una forma más efectiva para la toma de decisiones. Es evidente que cuando todo el mundo habla sobre participación, desde los activistas progresistas de perfil más radical a las instituciones más representativas del pensamiento neoliberal, el concepto pasa a asumir una naturaleza polisémica (Balanyá et al, 2005).

Los nuevos debates en curso en torno a la participación en el campo de los servicios públicos han sido estimulados (entre otros factores) por dos procesos recientes. Por un lado, la crisis financiera mundial que explotó entre los años 2007 y 2008 ha conducido a gobiernos alrededor del mundo a implementar políticas de reducción del gasto público, desencadenado un renovado interés en la participación ciudadana como una forma de reducir los costos de la provisión de los servicios. Por otro lado, la creciente difusión y utilización de las redes sociales en el marco de la llamada *web 2.0* ha promovido nuevas corrientes de investigación sobre la posibilidad de utilizar las tecnologías contemporáneas para crear nuevas conexiones entre el gobierno y la ciudadanía. La naturaleza supuestamente interactiva y colaborativa de las redes sociales, de acuerdo a la argumentación de algunos investigadores (Castelnuovo, 2016) debilitaría la distinción entre productores y consumidores de contenidos, de forma coincidente con muchas de las ideas en debate en torno a la participación en el ámbito de los servicios públicos.

Un meta-estudio de reciente publicación (Voorberg et al., 2015) ha identificado tres tipos diferentes de participación: (1) el ciudadano como co-proveedor de servicios públicos, (2) el ciudadano como co-diseñador de servicios públicos, y (3) el ciudadano como iniciador de servicios públicos. Esta clasificación define roles muy diferentes a ser asumidos por los ciudadanos, en un momento de la historia mundial en el que *participación* ha pasado a ser uno de los términos más utilizados en el discurso político, planteando múltiples interrogantes sobre el significado real de una palabra 'de moda' y que ha pasado a ser usada (y abusada) para evocar casi cualquier proceso que involucre a la gente.

El creciente interés en la participación ciudadana –real o meramente discursivo– también plantea desafíos nuevos e importantes para la teoría y la práctica de la gestión pública en un sentido más amplio (Brandsen y Pestoff, 2009). En el año 2009 el Premio Nobel de Economía fue otorgado a Elinor Ostrom, en reconocimiento de su producción científica sobre los *commons* (bienes y servicios comunes) y el papel de los usuarios y las organizaciones sociales locales en la producción de los mismos (Ostrom, 2009). Tomando como punto de partida las ideas de Ostrom sobre la "gobernanza policéntrica de sistemas complejos" y la existencia de un espacio "más allá del mercado y del Estado", en los últimos años muchos investigadores han expandido su teorización original al campo de los servicios públicos, mientras otros analistas manifiestan preocupación ante la asimilación de la noción de participación en el marco de propuestas privatizadoras de naturaleza neoliberal.

Hace ya más de una década, algunos autores críticos propusieron la noción de *nuevo servicio público* como alternativa a los postulados básicos de la NGP, incluyendo una re- conceptualización de la participación ciudadana como una condicionante esencial para la gobernabilidad democrática (Denhardt y Denhardt, 2003). Esta perspectiva implica nuevas desafíos para la administración pública (a nivel general, incluyendo a las empresas estatales proveedoras de servicios públicos), en términos de mayor eficiencia y eficacia y de empoderamiento de los ciudadanos como usuarios y como copartícipes en la gestión y el suministro de los servicios.

Los enfoques tradicionales sobre la participación estaban focalizados en la actividad política y en los procesos de toma de decisiones. La literatura más reciente ha ampliado el campo de análisis al ámbito de los procesos administrativos, de implementación y de mejora del alcance y la calidad de los servicios públicos. La administración pública ha pasado a ser redefinida como “el espacio de interacción entre los ciudadanos y los administradores y gestores responsables de la provisión de servicios públicos” (Callahan, 2007). En este sentido, la participación ciudadana tiende a ser revalorada a partir de su impacto directo en el diseño y la aplicación de políticas públicas basadas en un concepto de ciudadanía concebido como un componente integral y primordial de la gestión gubernamental (Roberts, 2004). De forma más reciente, algunos autores han pasado a plantear una distinción entre *gobierno* y *gobernanza*: mientras que el primer concepto alude fundamentalmente a la acción estatal el segundo incluye una variedad de actores y estructuras más allá del Estado (Eikenberry, 2007).

La temática de la participación ciudadana en el ámbito de los servicios públicos es transversal a varias disciplinas académicas. Varios investigadores con perfiles profesionales y orígenes nacionales muy diferentes han recuperado la conceptualización originalmente propuesta por Ostrom en torno a lo que ella definía como coproducción, refiriéndose a este concepto como el espacio de interacción entre los organismos del sector estatal y los ciudadanos para la implementación de servicios públicos. Los primeros tenderían a involucrarse como profesionales o “productores regulares”, mientras que la “producción ciudadana” estaría basada en esfuerzos voluntarios de individuos y grupos para mejorar la calidad y/o la cobertura de los servicios (Parks et al., 1999).

En el marco de las discusiones teóricas y políticas contemporáneas también se ha reevaluado positivamente la importancia de la escala local. Los procesos de descentralización tienden a asumir una mayor significación como estrategias potenciales de innovación y de mayor cooperación horizontal entre el gobierno y la sociedad civil, con la potencialidad de superar la gestión burocrática tradicional dependiente del aparato estatal y avanzar hacia nuevos modelos de toma de decisiones de perfil más participativo y sustentados en el principio de interdependencia, en oposición a los principios de subordinación y jerarquía.

Los mecanismos y espacios legales para la participación son importantes y la apertura de nuevos procedimientos formales pueden apoyar de forma significativa la participación; por otro lado, también pueden resultar en una burocratización o neutralización de la participación que den lugar a formas de ‘democracia participativa’ puramente cosméticas o sin esencia real (Chavez, 2008). En muchos países del mundo se ha intentado promover desde el sistema estatal nuevas herramientas para involucrar a los ciudadanos de forma más activa en la gestión de los servicios públicos, pero muchos intentos han fracasado o han producido resultados inesperados. Algunos analistas han interpretado las deficiencias y limitaciones observadas como fallas intrínsecas de la democracia liberal de tipo representativo, entendida como una forma de gobierno supuestamente incapaz de dar respuesta a las complejas, heterogéneas y en gran medida contradictorias demandas políticas

y sociales que caracterizan a las sociedades modernas. En consecuencia, han surgido múltiples propuestas teóricas orientadas a la construcción de nuevos modelos de democracia de tipo más participativo, incluyendo la reactivación de la participación ciudadana en el campo de los servicios públicos. No obstante, la evidencia empírica a escala internacional ha demostrado que el establecimiento de nuevos marcos legales o normativos para potenciar la participación ciudadana no es suficiente y puede incluso constituir, en determinados casos, un factor detrimental (Goldfrank, 2012).

La corriente de investigación y de diseño institucional inspirada en la teorización iniciada por Ostrom resalta la importancia de un tipo de *gobernanza policéntrica*, con multiplicidad de estructuras organizativas relativamente autónomas y en las que los participantes puedan interactuar entre sí y con diferentes niveles de gobierno, y en base a reglas formales o informales de funcionamiento. Esta formulación es útil y apropiada para la gestión de los servicios de agua y otros recursos percibidos como bienes comunes. Sin embargo, para garantizar el acceso universal, en muchos casos la gestión del recurso debe trascender el espacio exclusivamente comunitario: "para que un bien común se transforme en un bien público se necesita una forma particular de gobernanza policéntrica, en la cual el Estado debe desempeña un papel central para garantizar el interés público, es decir, el agua como un bien público y un derecho ciudadano" (Zurbruggen, 2014: 91-92).

La discusión sobre el rol del Estado es muy necesaria, ya que muchos de los investigadores y activistas sociales que toman como inspiración el concepto seminal de los *commons* han asumido posiciones extremas, radicalmente opuestas a toda intervención del Estado en la provisión de servicios públicos (o en la economía y en las relaciones, en un sentido más amplio). Quienes cuestionan el rol del Estado desde una perspectiva ultra-autonomista o ultra-comunitarista a menudo fetichizan la noción de *comunidad*. Varios autores han planteado, por ejemplo, que "la gestión colectiva por las comunidades" sería preferible a las "fallas del mercado y del Estado" (Bakker, 2007: 441); o que los estados serían intrínsecamente "ineficientes y poco confiables", mientras que las comunidades serían "las fuentes más confiables de innovación social" (McCarthy, 2005: 18).

Por otro lado, si bien en apariencia la resignificación de la participación ciudadana propuesta por el discurso hegemónico es intrínsecamente progresista, diversos analistas han planteado que en realidad muchas de las nuevas propuestas en este sentido estarían reafirmando el paradigma neoconservador o neoliberal. Algunos investigadores han señalado que el concepto de coproducción, en particular, podría constituir un componente de la estrategia de privatización. La convocatoria a una mayor participación ciudadana en la gestión y provisión de servicios públicos constituye en muchos casos una forma de respuesta a la creciente presión fiscal que los gobiernos locales deben enfrentar. El discurso conservador (también ha asimilado el enfoque de la coproducción como una opción para reducir el rol del Estado, transfiriendo roles y responsabilidades a los propios ciudadanos. Al concebir a los ciudadanos como coproductores de bienes y servicios públicos se confía en reducir los costes del gobierno (Brudney, 1987).

3. La participación ciudadana en la provisión de servicios públicos a escala local

En la última década no sólo se ha revitalizado la discusión teórica a favor o en contra de la 'coproducción' o en torno a los significados del concepto de 'gobernanza', sino que también se ha avanzado considerablemente en la investigación empírica sobre la significación real de la participación en el campo de los servicios públicos, en particular a escala local. Múltiples estudios

desarrollados en diversas partes del mundo han ampliado la evidencia disponible sobre las dinámicas, los beneficios y las desventajas de la participación. Las investigaciones de índole comparativa, en particular, han aportado mucha información muy útil para el análisis y el diseño de políticas y programas concretos. No obstante, muchos académicos han resaltado la continuidad de la confusión conceptual y las limitaciones metodológicas para avanzar en el conocimiento en torno a esta temática. Muchos estudios siguen siendo meramente descriptivos o están orientados por una agenda ideológica predeterminada.

Aun así, un creciente número de investigaciones recientes han aportado muchos y muy concretos ejemplos de participación de la ciudadanía en el campo de los servicios públicos. Los casos analizados son muy variados en su escala, en sus objetivos y en el tipo de actores sociales involucrados (véase McDonald, 2015a): desde comunidades indígenas que demandan al Estado guatemalteco un tipo diferente de relación y atención en los servicios de salud pública en zonas rurales, a iniciativas de generación de electricidad en base a paneles solares controlados por los pobladores locales en Kenia, pasando por la incorporación de recicladores informales en un sistema público de gestión de desechos en la India.

Como ya ha sido señalado en la sección anterior, muchas de las recientes investigaciones centrados en la participación ciudadana cuestionan gran parte de los postulados político-ideológicos hegemónicos (ya sea de 'derecha' o de 'izquierda') en distintos partes del mundo. La mayoría de los movimientos ciudadanos opuestos a la privatización exigen que la propiedad y la gestión de los servicios permanezca en manos del Estado, pero tanto la discusión teórica como la evidencia empírica proveniente de muchos países del mundo indican que los gobiernos no siempre actúan en defensa del bienestar de los ciudadanos (Cumbers, 2012; Grugel y Ruggirozzi, 2012). Aunque los estados (a varios niveles) han extendido los servicios de agua, la atención de salud y otros importantes servicios públicos a vastas franjas de la población mundial, nunca han sido ni tan universales ni tan equitativos como los defensores de la esfera estatal afirman. En muchos países del Sur el Estado tiene un perfil marcadamente autoritario, paternalista o burocrático, que no siempre permite el desarrollo de soluciones reales a los problemas de la mayoría de la población y obliga a los ciudadanos a promover alternativas más allá del Estado y del mercado.

Asimismo, en algunos países de África, Asia y América Latina el Estado simplemente no existe o es demasiado débil para asumir la prestación de servicios públicos por sí sólo. La creación de capacidades y el reforzamiento de las finanzas públicas son esenciales para la provisión pública de los servicios en un sentido convencional, pero en muchos lugares podría tomar años o décadas establecer las capacidades organizativas y fiscales requeridas para extender servicios estatales operados a gran escala. En muchos casos, la ausencia del Estado ha sido cubierta por organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias, sindicatos, grupos religiosos y otras entidades que operan sin ánimo de lucro. De acuerdo a la conclusión de un investigador especializado en alternativas a la privatización: "estas entidades son privadas en el sentido de que funcionan en nombre de una población claramente definida (basada en designaciones geográficas, étnicas, de empleo u otras), pero en la práctica operan en beneficio de un público más amplio" (McDonald, 2015b: 4). El mismo investigador destaca que estas entidades tienden a trabajar cada vez más en asociación con otras organizaciones similares (a escala municipal o nacional) o estableciendo nuevas formas de cooperación con el Estado, en lo que se conoce como "alianzas comunidad-comunidad o alianzas público-comunitarias" (:4).

Más allá de las limitaciones o incluso ausencia del Estado, en general los gobiernos locales están interesados no sólo en equilibrar su presupuesto, sino también en mantener la confianza del público y dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, los esfuerzos para

mejorar la calidad de los servicios públicos no siempre responden a una planificación sistemática y/o a una estrategia bien diseñada. En muchos casos, visiones estrechas sobre el significado y las potencialidades de la participación ciudadana limitan las posibilidades de desarrollo en este campo. Diversas investigaciones sobre la gestión urbana han demostrado que el espacio local constituye un ámbito privilegiado para una interacción más directa y productiva entre el gobierno y la ciudadanía. De acuerdo con la teoría del capital social, existe una relación muy estrecha entre el desarrollo local y la incorporación de los ciudadanos en la gestión pública, con beneficios positivos sobre la comunidad local en su conjunto (Jordan et al., 2010).

En las páginas siguientes se ofrece una sistematización del estado del arte del conocimiento en relación a la participación ciudadana y los servicios públicos. La sistematización está centrada en tres grandes interrogantes:

1. ¿Bajo qué circunstancias tiene lugar la participación? ¿Cuáles son las razones que motivan a las personas o a las organizaciones a participar? ¿Qué tipo de personas u organizaciones se involucran en la provisión de servicios públicos?
2. ¿Cuál es la dinámica de la participación y cuáles son las variables principales que inciden sobre los resultados de la participación?
3. ¿Cuál es la significación de la participación en términos de mejora en la calidad o la cobertura de los servicios públicos?

4. Las razones de la participación y el perfil de quienes participan

Una corriente muy influyente en las ciencias sociales asume que la gente participa en el ámbito de los servicios públicos en procura de la satisfacción de sus propias necesidades o intereses. Esta línea de razonamiento, inspirada en la teoría de la elección u opción pública (*public choice theory*, muy extendida entre los economistas) sostiene que los individuos intentan la maximización de sus beneficios y que sólo participarán cuando los mismos sean superiores a posibles costos o desventajas. Desde esta perspectiva, los beneficios pueden ser de muy diferente tipo y se refieren principalmente a las llamadas 'recompensas extrínsecas': las personas tenderían a participar a cambio de recompensas materiales, pecuniarias o no monetarias, que compensarían el tiempo y el esfuerzo invertidos para hacer posible la participación. Sin embargo, la noción de las motivaciones interesadas no brinda argumentos del todo coherentes o suficientes para explicar las diversas formas y razones de la participación. Incluso economistas adscriptos a este campo teórico reconocen que la participación (o la 'coproducción', para ser más concretos) también puede estar basada en valores tales como el altruismo o la solidaridad (Alford 2009). Se reconoce que las llamadas 'recompensas intrínsecas' también deberían ser consideradas, ya que las personas no siempre toman sus decisiones a partir de cálculos de tipo mercantil, sino también en base a valores sociales o principios político-ideológicos que trascienden el interés particular.

Además de los motivos de índole individual, otras circunstancias pueden obstaculizar o facilitar la participación. Las condicionantes objetivas que habilitan o dificultan la participación tienen una influencia muy marcada en disposición de las personas a participar. En síntesis, la facilidad de participación de los ciudadanos en el ámbito de los servicios públicos está relacionada con diversas variables, tales como la distancia geográfica existente entre el usuario y la entidad prestadora de servicios, o la información de que disponen los ciudadanos sobre el servicio y las formas de suministro, entre otras varias. Una vasta literatura académica producida en el campo de la administración pública destaca la importancia del tiempo y la energía que los ciudadanos deben o pueden dedicar a involucrarse en el diseño, la gestión o la provisión de servicios públicos: los llamados 'costos de transacción' de la participación. Se supone que la reducción de los costos de

transacción tendrá impactos positivos directos en términos de mayor y/o mejor participación.

La disposición de los ciudadanos para participar depende también de la percepción individual o comunitaria de la importancia o la relevancia de cada servicio público. Cómo ya lo han advertido otros investigadores:

Si y cuando una persona siente que un servicio es muy importante para ella y/o sus seres queridos, o vital para su vida, estará más motivada a involucrarse en la coproducción. Por lo tanto, es necesario hacer una distinción entre servicios permanentes [enduring] y no permanentes [non-enduring]. Muchos servicios públicos pertenecen a la primera categoría y, por lo tanto, tienen un impacto inmediato en la calidad de vida o las oportunidades vitales de las personas y/o familias que los reciben. La importancia y el impacto de esos servicios garantiza un alto interés en el desarrollo de los mismos, especialmente en términos de mejor calidad. Los servicios del primer tipo abarcan el cuidado de los niños, los servicios preescolares, la educación básica y superior, la atención de los ancianos, los servicios para discapacitados y la vivienda, así como la atención de salud preventiva y de largo plazo. Los usuarios de esos servicios dependen de ellos durante un período de tiempo más largo y, por lo tanto, no pueden normalmente elegir desvincularse (Verschuere et al., 2012: 1088).

Los ejemplos de servicios “permanentes” (a los que también nos podríamos referir como *esenciales*) aluden a un tipo particular de servicios. En la misma categoría se debería incluir también a la energía eléctrica, el agua potable y el saneamiento, entre otros servicios públicos fundamentales.

5. ¿Cómo facilitar la participación?

Cómo ya ha sido señalado en el apartado anterior, el diseño y la apertura de espacios para la participación ciudadana no puede limitarse al simple desarrollo o aplicación de técnicas para motivar a los usuarios de los servicios públicos. En palabras de un investigador, los ciudadanos “necesitan estar motivados, pero cuanto más grande sea el esfuerzo que se requiere para superar los obstáculos a la participación, mayor debe ser su motivación. Sin embargo, cuanto mayor sea el esfuerzo que se requiera para participar en la coproducción de un servicio público, más importante y más relevante para el ciudadano deberá ser el servicio provisto por el organismo público” (Pestoff, 2012: 25), ya que de otra manera la participación será insignificante, de menor intensidad o de alcance puramente individual.

De todas maneras, también es necesario mejorar las condiciones en las que tiene lugar la participación. Como ya fuera observado en la sección anterior, varios de los investigadores y decisores de políticas y programas activos en este campo se inspiran en los principios de diseño para la gestión exitosa de bienes y servicios comunes formulados por la receptora del Premio Nobel de Economía del año 2009. A partir de los ocho principios originalmente propuestos por Ostrom (1990), y haciendo hincapié en su relevancia para la gestión para de bienes comunes y servicios públicos, se han planteado las siguientes orientaciones:

Los grupos organizados deben tener autonomía para establecer sus reglas y generar formatos organizacionales auto-gestionados y ser reconocidos mínimamente por las autoridades (locales, regionales o nacionales). Además se hace necesario que estos acuerdos colectivos permitan participar a la mayoría de los involucrados en los procesos de decisión, para que las reglas de uso sean más justas y legítimas. Al mismo tiempo, hay

que establecer límites bien definidos en su uso, y los actores deben contar con derechos claros, monitorear o velar por el cumplimiento de las normas y las sanciones, así como crear espacios adecuados de resolución de conflictos (Zurbriggen, 2014: 91).

Las orientaciones propuestas en la cita anterior son útiles para ampliar o profundizar la participación en la producción de bienes comunes y/o en la provisión de servicios públicos. Diversos estudios han confirmado la aplicación de estas orientaciones en iniciativas concretas, tanto en países del Norte como del Sur. Por ejemplo, investigaciones sobre la participación y la autogestión en las cooperativas de vivienda en Alemania (Brandsen y Helderma, 2012) y en Uruguay (Chavez y Carballal, 1997) demuestran como las comunidades locales pueden auto-organizarse (con diferentes formas de vinculación con el Estado) para satisfacer una necesidad social muy concreta, desarrollando sistemas y procesos de gestión eficaces y efectivos.

Otra línea de investigación se ha centrado de manera más específica en las condiciones organizativas que inciden sobre la calidad y los resultados de la participación. Algunos estudios se refieren a los procesos y estructuras internas de las organizaciones y cómo afectan a la participación, mientras otros se han centrado en el análisis del tipo de organización (públicas, comunitarias, con fines de lucro, cooperativas, 'tercer sector', etc.) y sus capacidades para la creación de condiciones más efectivas para la participación.

Como ejemplo de investigaciones del primer tipo, algunos investigadores han estudiado la relación entre el personal (de carácter profesional o especializado) de las entidades proveedoras de servicios y los usuarios (no profesionales). Con frecuencia, los profesionales afirman que su propia educación o experiencia tiene más importancia que la participación del usuario. Los investigadores concluyen que si no se tiene en cuenta la diversidad de perspectivas que se confrontan en la provisión de un servicio público el resultado puede ser una disminución de la calidad del servicio (Vamstad, 2012). Desde una perspectiva similar, otros estudios han resaltado la importancia de otra condicionante muy importante para hacer efectiva la participación: tanto los proveedores de los servicios como los usuarios pueden necesitar capacitación en habilidades complementarias o potenciadoras de la motivación (Porter, 2012). Finalmente, una línea emergente de investigación está centrada en la participación y su relación con las nuevas tecnologías (Meijer, 2012). Estudios recientes indican que, desde un punto de vista instrumental, la tecnología tiene la potencialidad de facilitar nuevas prácticas participativas y a mayor escala. Desde una perspectiva institucional, el valor añadido de la tecnología dependería de cada contexto político y del interés de los ciudadanos en potenciar (o no) la participación con la ayuda de nuevas tecnologías, así como de la existencia objetiva de las condiciones básicas para hacerla posible.

No obstante los avances registrados en los últimos años, la investigación producida en este campo aún presenta lagunas y limitaciones. En concreto, es limitado el conocimiento disponible sobre cómo incorporar o fortalecer a grupos marginalizados al interior de 'la comunidad'; en consideración de la reproducción de las dinámicas tradicionales de poder en contextos comunitarios locales (Murthy y Klugman, 2004). Por ejemplo, un estudio sobre la participación en la gestión de los servicios de atención a la salud en Zambia concluyó que los mecanismos oficiales de representación no suelen representar plenamente a las comunidades locales, en especial a los grupos más vulnerables (Equinet, 2007). Investigadoras feministas también han llamado la atención sobre la necesidad de analizar de forma específica y diferenciada la participación de las mujeres, ya que en la provisión de muchos servicios públicos no se tienen cuenta aspectos de género vinculados a los roles diferenciados de hombres y mujeres en la reproducción social (Mohanty y Miraglia, 2012).

En muchas ocasiones, la participación puede significar trabajo adicional sin nuevos beneficios (Cleaver, 2000). Incluso cuando se logra la inclusión de grupos sociales marginalizados en los mecanismos de participación, surgen nuevas preguntas sobre la representatividad: ¿reflejan los representantes la diversidad poblacional en términos de género, etnia, clase, geografía o edad? ¿Han sido los representantes elegidos de forma justa? ¿Es necesario asegurar la representatividad como criterio a tener en cuenta si el objetivo es contar con la más amplia participación posible? Al respecto, diversos investigadores han advertido que la capacidad de los integrantes de la comunidad para participar tiende a estar limitada por la disponibilidad de recursos financieros y humanos y/o por el acceso al conocimiento técnico (Nakhooda et al., 2007). Claramente, no basta que el gobierno nacional o local se comprometa con la participación; sin la asignación de tiempo y recursos que promuevan la participación ampliada los resultados concretos pueden ser fútiles.

Varios estudios recientes están focalizados en un actor social en particular: los trabajadores de las entidades proveedoras de servicios públicos (en particular las estatales). Se ha señalado que la transformación exitosa del sector público solo será posible si se realiza con el concurso activo y entusiasta de los trabajadores, y no en su contra. El reconocimiento y la valorización del conocimiento práctico acumulado por quienes ejecutan una tarea diariamente sería un punto de partida indispensable para proyectar un mejora sustentable y progresista de los servicios públicos (Wainwright, 2012). Un diagnóstico institucional innovador y provechoso debería partir “no de consultoras externas, sino de darle voz a quienes protagonizan el hacer diario de la organización y que disponen de saberes organizacionales aprovechables [...], porque la participación motivada y voluntaria y el control horizontal proveen mayor efectividad y resultan menos corrompibles que los ritualismos jerárquicos” (Thwaites Rey, 2016: 249).

Algunos autores también han sugerido la figura de “contratos de participación” en los que se definan de manera lo más precisa posible las responsabilidades, derechos y obligaciones de los ciudadanos, los trabajadores, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades locales y las entidades gubernamentales, a los efectos de garantizar una participación equilibrada y más equidad en la toma de decisiones. Los contratos de participación también podrían llegar a establecer prioridades y mecanismos de supervisión de la implementación, con la finalidad de elevar el nivel de participación y promover la inclusión de voces social o políticamente marginalizadas (Murthy y Klugman, 2004). Otros investigadores han argumentado que para garantizar una verdadera participación el papel de las comunidades debe ser reconocido formalmente en normas legales o prácticas institucionales (Equinet, 2007). También se ha propuesto la entrega de información suficiente y apropiada para la toma de decisiones informadas, ya sea de carácter administrativo, financiero o de otra índole, procurando en todos los casos tener en cuenta la diversidad cultural y promoviendo que los ciudadanos puedan entender la jerga técnica o burocrática.

6. Los impactos concretos de la participación

Otra línea de investigación está centrada en los efectos de la participación en la calidad, la accesibilidad y la cobertura de los servicios públicos, así como en la democratización de la gestión y los niveles de transparencia y de rendición de cuentas en la provisión de servicios públicos.

Ya en los años ochenta, algunos autores habían planteado que la participación puede incidir en la reducción de costos, en la mejora de la calidad de los servicios y en nuevas y mejores oportunidades para que los ciudadanos participen (Warren et al., 1982). Durante ya varios años, la participación ha sido percibida como una herramienta importante para mejorar la calidad y la

cantidad de los servicios públicos, aumentando la satisfacción de los usuarios. En años más recientes, desde las ciencias sociales se han refinado tanto el marco conceptual como los enfoques metodológicos sobre la participación en el ámbito de los servicios públicos, como veremos más adelante al reseñar la estrategia de investigación propuesta por el Proyecto de Servicios Municipales [Municipal Services Project, MSP].

En los últimos años ha aumentado la masa crítica de evidencia empírica que demuestra que, en muchos casos concretos alrededor del mundo, la participación ha sido un factor fundamental en la mejora de la calidad y la eficiencia en el suministro de servicios públicos. La mayor participación de los usuarios tiende a resultar en más altos índices de satisfacción y a la adaptación de los servicios a las necesidades específicas de las personas y/o comunidades que hacen uso de los mismos.

En los últimos cinco años, diversas redes y coaliciones de investigadores y activistas sociales han publicado una serie de trabajos de investigación que demuestran la existencia de múltiples y muy variadas alternativas democráticas y participativas para la provisión de servicios públicos, alternativas al suministro de tipo mercantil y vertical. En particular, las investigaciones producidas por el Proyecto de Servicios Municipales (MSP), han verificado que la abrumadora mayoría de alternativas 'exitosas' identificadas en diversos países del mundo son aquellas gestionadas sin fines de lucro, directamente por el Estado y/o por comunidades locales, asociaciones cívicas y organizaciones no gubernamentales, incluyendo diversas formas de cooperación entre el aparato estatal y las entidades de la sociedad civil (McDonald y Ruiters, 2012b).

La evidencia comparativa internacional permite concluir que las alternativas participativas operan a escalas muy distintas: desde sistemas autogestionados de suministro de agua en zonas rurales aisladas, que abastecen a un número reducido de familias, hasta sistemas de salud de alcance nacional que cubren a millones de personas. Cómo ya ha sido señalado:

La escala de un sistema de servicios no es, a priori, un factor determinante del éxito, aunque sí es importante cuando se analiza la eficiencia, las normas de cobertura universal, los recursos necesarios, la facilidad de la regulación, etcétera. Ser grande puede ser una ventaja en algunos aspectos (economías de escala, normativas nacionales), pero un inconveniente en otros (participación pública, pertinencia cultural). Y lo mismo si se es pequeño, donde debemos prestar una especial atención a la a veces ciega campaña por la descentralización de los servicios durante las últimas décadas (promovida, en gran medida, por sectores neoliberales, pero también desde la izquierda) y el potencial de idolatrar en exceso lo local. Lo pequeño puede ser bonito en ocasiones, y lo grande puede ser eficiente en otras, pero ninguna de las dos se deberían considerar categorías ontológicas en sí y, en lo que se refiere a alternativas a la privatización, la escala no tiene nada de axiomático (McDonald y Ruiters, 2012: 19b).

7. Nuevas propuestas conceptuales y metodológicas

Un amplio grupo internamente diverso (en términos de origen nacional, formación académica y perfil profesional) de investigadores y activistas sociales nucleados en la red internacional de investigación MSP, han advertido la carencia de métodos sistemáticos y transparentes de investigación sobre alternativas participativas y democráticas en el campo de los servicios pública. En respuesta a este problema, desde el MSP se está realizando una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre alternativas y la ejecución de estudios empíricos en diversas regiones del mundo y servicios públicos (con énfasis en América Latina, África y Asia en términos regionales, y

agua, salud y electricidad en términos sectoriales).

La intención del MSP es superar el estado actual de la investigación en este campo a nivel internacional, la que está caracterizada por la profusión de estudios de carácter descriptivo que no permiten emitir juicios fundamentados sobre el éxito o el fracaso de las alternativas estudiadas, ni entender las razones que han dado lugar a los resultados observados. Desde esta perspectiva, se ha propuesto un nuevo enfoque conceptual y metodológico, centrado en una serie de criterios normativos y preguntas orientadoras de la investigación, reseñados en el Cuadro 1 (adaptado de McDonald y Ruiters, 2012a).

Cuadro 1: Criterios normativos para el análisis de los servicios públicos propuestos por el MSP	
Criterio normativo	Preguntas orientadoras para la investigación
Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es equitativa la disponibilidad física del servicio para distintos grupos sociales (por ejemplo, ubicación, tiempo-distancia, género, edad, raza, clase, origen étnico, etc.)? • ¿Es equitativa la calidad del servicio (por ejemplo, producto, relaciones con el usuario final, etc.)? • ¿Son equitativas las cantidades del servicio (por ejemplo, cantidad de agua, amperaje de la electricidad, niveles de atención de salud)? • ¿Son equitativos los sistemas de fijación de precios? • ¿Está la equidad formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo?
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es adecuada la profundidad de la participación (por ejemplo, participación significativa frente a mera consulta, etc.)? • ¿Es adecuado el alcance de la participación (es decir, qué está sujeto a participación y si es suficiente: formulación de políticas, decisiones presupuestarias, funcionamiento cotidiano del servicio, etc.)? • ¿Tiene lugar la participación a una escala adecuada (es decir, local, nacional, regional, etc.)? • ¿Qué poderes tienen los integrantes y usuarios para realizar cambios significativos? • ¿Es la participación equitativa (en términos de género, raza, origen étnico, capacidades, renta, educación, trabajadores, ONG, OC, etc.)? • ¿Es la participación lo bastante representativa (es decir, si participa todo el mundo, si los participantes son representativos de las 'partes interesadas')? • ¿Hay recursos adecuados para la participación de diversos grupos de la sociedad (transporte, tiempo libre del trabajo, etc.)? • ¿Se desenvuelve la participación de forma culturalmente apropiada? • ¿Hay una cantidad de información apropiada y adecuada a disposición de los participantes? • ¿Está la participación formalizada, legalizada o institucionalizada de algún modo? • ¿Es flexible el modelo de participación (es decir, se puede adaptar a nuevas situaciones y ser mejorado durante el proceso)? • ¿Hubo preparación y consultas adecuadas antes de iniciar el proceso de participación?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se suministra el servicio de una forma eficiente desde el punto de vista financiero (por ejemplo, por unidad de servicio prestada)? • ¿Se suministra el servicio de forma eficiente desde el punto de vista de los recursos (por ejemplo, pérdidas de agua y electricidad, costos administrativos, impactos medioambientales)? • ¿Se realizan las inversiones adecuadas en el mantenimiento a largo plazo? • ¿Socavan las mejoras en eficiencia otros posibles resultados positivos (por

	<p><i>ejemplo, equidad, asequibilidad, medio ambiente, salarios, salud y seguridad, calidad, etc.)?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Tienen en cuenta las mejoras en eficiencia otros servicios y/o niveles de gobierno (por ejemplo, derivación de otros servicios, asignación de fondos específicos, etc.)?</i>
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Es aceptable la calidad general del servicio en lo que se refiere al producto final (por ejemplo, salud primaria, calidad del agua) y a las relaciones con los usuarios finales?</i> • <i>¿Está mejorando la calidad?</i>
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Rinden cuentas los encargados de formular las políticas y los proveedores del servicio ante los usuarios finales?</i> • <i>¿Se ofrece la rendición de cuentas en las escalas adecuadas (es decir, local, nacional, regional, etc.)?</i> • <i>¿Es buena la calidad de la rendición de cuentas (es decir, fidedigna, comprensible, verificable)?</i> • <i>¿Es equitativa la rendición de cuentas (es decir, si se ofrece a todos los usuarios del servicio con la misma profundidad y calidad)?</i> • <i>¿Hay cadenas y/o mecanismos claros de rendición de cuentas que estén formalizados, legalizados o institucionalizados de algún modo?</i> • <i>¿Hay recursos adecuados para garantizar/aplicar la rendición de cuentas?</i>
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Son los mandatos operativos del servicio comprensibles y están a disposición del público?</i> • <i>¿Son las decisiones en materia de políticas sobre el servicio comprensibles y están a disposición del público?</i> • <i>¿Son los presupuestos de capital y de operaciones del servicio comprensibles y están a disposición del público?</i> • <i>¿Hay suficientes recursos para garantizar/aplicar la transparencia?</i>
Calidad de las relaciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Hay mecanismos para que los trabajadores/sindicatos participen en el funcionamiento, la administración o la formulación de políticas del servicio?</i> • <i>¿Reciben los trabajadores un salario y prestaciones justos?</i> • <i>¿Se sienten los trabajadores capacitados/“empoderados”?</i> • <i>¿Cuentan los trabajadores con una formación y educación adecuadas?</i> • <i>¿Hay un número adecuado de trabajadores (para garantizar la calidad, la seguridad, la sostenibilidad, etc.)?</i> • <i>¿Hay buenas relaciones entre los trabajadores de primera línea, los administradores y los usuarios finales del servicio?</i> • <i>¿Hay equidad entre los trabajadores (género, raza, origen étnico, etc.)?</i>
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad financiera <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>¿Hay suficiente gasto (público) para garantizar la continuidad del modelo de servicio en lo que se refiere a fondos operativos y de capital?</i> ○ <i>¿Depende en gran medida el modelo de servicio del apoyo de donantes?</i> • Sostenibilidad social <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>¿Se puede sostener el mecanismo de implicación social (por ejemplo, voluntariado)?</i> • Sostenibilidad política <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>¿Tiene el modelo suficiente apoyo político en distintos niveles?</i> ○ <i>¿Puede la alternativa desenvolverse de forma sostenida en un contexto global de neoliberalismo (es decir, es lo bastante sólida como para resistir a una oposición seria)?</i> • Sostenibilidad medioambiental <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>¿Hay recursos adecuados de forma sostenible para apoyar al servicio y su crecimiento?</i> ○ <i>¿Se utilizan tipos adecuados de tecnologías y recursos (por ejemplo, carbón frente a energía solar)?</i> ○ <i>¿Se emplean escalas adecuadas para el uso de recursos?</i>

Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Ayuda el servicio a construir solidaridad entre trabajadores, comunidad, burócratas, políticos, ONG, usuarios finales, etc.?</i> • <i>¿Ayuda el servicio a construir solidaridad con otros sectores de servicio (salud, agua, electricidad, otros)?</i> • <i>¿Ayuda el servicio a construir solidaridad entre otros niveles de suministro de servicio (regional, internacional)?</i>
Ética pública	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Ayuda el modelo a construir/crear una 'ética pública' más sólida en torno al suministro de servicio entre alguno o todos los grupos siguientes: comunidad, trabajadores, funcionarios públicos, políticos?</i> • <i>¿Apunta el modelo a nuevas formas de pensar sobre el concepto de titularidad pública / control de los trabajadores / control de la comunidad?</i> • <i>¿Se opone explícitamente el modelo de servicio a la privatización y la comercialización?</i>
Transferibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • <i>¿Es el modelo total o parcialmente transferible a otros lugares del país, la región o el mundo?</i>

Para la elaboración del cuadro precedente, los investigadores que participaron en su diseño utilizaron un número limitado de normas predefinidas consideradas indicadores positivos de éxito. Los autores han señalado que ninguno de los criterios rectores (incluyendo el criterio de *participación*) "se puede valorar de forma totalmente objetiva", agregando que también "se pueden recalibrar como parte del ejercicio de investigación, [ya que] la selección de los criterios se basó en la literatura global contra la privatización, la literatura sobre alternativas a ésta, y en nuestra propia (re) configuración de esos criterios, inspirada en nuestra familiaridad con los debates" (McDonald y Ruiters, 2012a: 31).

8. Conclusiones

La evidencia comparativa permite apreciar la importancia de la articulación entre los proveedores y los usuarios en los procesos de ampliación del acceso y/o mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. Si bien la participación es considerada un factor muy importante, la ampliación de la participación no necesariamente resulta en todos los casos en la profundización de la democracia o en la mejora de la calidad, la cobertura o el acceso a los servicios públicos.

En definitiva, la mejora de la calidad, la cobertura y la accesibilidad de los servicios públicos en un sentido democrático, participativo y progresista sólo es posible si se desarrollan y se consolidan nuevas perspectivas políticas que promuevan la participación activa y permanente de los ciudadanos en las diversas instancias de diseño, gestión y provisión de los servicios. No obstante, es preciso evitar el desarrollo de expectativas irreales sustentadas en una visión idealizada de la participación. Como ya lo ha señalado una investigadora argentina (Thwaites Rey, 2016) existen tres consideraciones que se debe tener en cuenta en todo intercambio intelectual sobre este tema. En primer lugar, es preciso considerar que el aparato institucional de los servicios públicos (y de la estructura del Estado, en un sentido más general) incluye áreas que no se beneficiarían o no serían permeables a la participación directa de los ciudadanos. En segundo lugar, que no es esperable que los ciudadanos, preocupados por múltiples responsabilidades y obligaciones laborales, familiares y sociales, estén en todos los casos dispuestos a involucrarse en cuanta actividad participativa a la que sean convocados. En tercer lugar, que "no es la masividad, sino la posibilidad real de participar, lo que legitima un espacio de deliberación y de decisión colectivas. Se trata de generar los mecanismos idóneos y efectivos para que se pueda participar sin trabas cuando resulte decisivo" (:249).

II. Servicios públicos y participación en Nicaragua¹

La gestión de los servicios públicos en Nicaragua ha sido tradicionalmente comprendida como una obligación del Gobierno. Sin embargo, este paradigma ha ido cambiando paulatinamente debido a la toma de conciencia de la importancia que tiene la participación ciudadana en la gestión eficiente de los servicios públicos. Debido a lo anterior, al día de hoy, la participación ciudadana se ha erigido como un principio básico de la gestión de los servicios públicos en Nicaragua.

Los servicios públicos pueden entenderse como un "servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración Pública y bajo un régimen jurídico especial" (Garrido Falla, 1994, pág. 21). Una interpretación estrecha del concepto anterior ha provocado que se instale en la mente de las y los nicaragüenses la errónea idea de que la gestión de los servicios públicos corresponde de forma exclusiva a la Administración Pública. Si bien Garrido Falla hace alusión a que la titularidad y vigilancia de los servicios públicos corresponde a la Administración Pública, no establece que la gestión del mismo pertenezca de forma exclusiva a la misma.

Las actividades que se cuentan como servicios públicos pueden, de acuerdo con García Trevijano Fos (1967, pág. 41), "ser explotadas bien por parte de la Administración Pública directamente a través de complejas formas de organización o bien por los particulares". Lo anterior indica que la gestión de los servicios públicos, siempre y cuando sea vigilada por la Administración Pública, puede ser realizada por distintos agentes económicos. Esto concuerda con la idea de que existen múltiples formas de gestión de los servicios públicos. Garrido Falla (1960, pág. 343) las clasifica en:

- a. *Gestión directa por la Administración.*
- b. *Gestión indirecta a través de concesión, arrendamiento o concierto.*
- c. *Gestión mixta: en gestión interesada o como sociedad de economía mixta.*

Las formas en las que se gestionan los servicios públicos dependen en gran medida de la clasificación de los mismos. Garrido Falla (1960, págs. 386-391) clasifica los servicios públicos de acuerdo con; la titularidad del servicio en: servicios a cargos del Estado, a cargo de entidades locales; por la necesidad de su prestación en necesarios o voluntarios; por el contenido de la prestación en esenciales o secundarios; por la exclusividad de su ejercicio en aquellos que puedan realizarse en régimen de concurrencia con los demás particulares o en régimen de monopolio; y finalmente por la participación de los usuarios en universales o singulares.

Debido a lo anterior, existen en Nicaragua múltiples formas de gestión de los servicios públicos en relación al tipo de servicio que se gestione en particular. Existen algunos servicios como la defensa nacional, la seguridad pública, los servicios de aeropuertos y demás que se gestionan mediante un monopolio estatal. En la gestión de estos servicios la Administración Pública no admite la participación de los particulares.

La defensa nacional y la seguridad pública son servicios públicos gestionados, de forma exclusiva, por los órganos coercitivos del Gobierno de Nicaragua, es decir, por el Ejército de Nicaragua y por la Policía

¹ Autor: Frank Eduardo Matus Rodríguez. Profesor de UNAN-Managua.

Nacional. Mientras que los servicios de aeropuertos son gestionados por la Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales (EAAI).

Existe otro servicio público que podría agruparse dentro de la clasificación anterior por brindarse en régimen de monopolio por la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS). Dicha empresa tiene por objetivo garantizar la seguridad alimentaria de las y los nicaragüenses mediante el acopio alimentos básicos y la distribución de ellos a precios justos. Aun cuando los bienes alimentarios básicos puedan encontrarse ofertados de forma libre en el mercado, la función de regulación que realiza ENABAS es un servicio vital que dota de estabilidad el sistema de precios de los alimentos que consumen las y los nicaragüenses.

Por otro lado, existe un segundo grupo de servicios públicos cuya prestación ha sido delegada por la Administración Pública, de forma total o parcial, en otros agentes económicos como empresas privadas, cooperativas y demás. Esto se ha efectuado mediante figuras como la privatización, concesión o el arrendamiento. Constituyen ejemplos de lo anterior, a diferentes niveles, los siguientes: la generación y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones, la distribución de derivados del petróleo, los servicios portuarios, el transporte colectivo, entre otros.

Los servicios de generación y distribución de energía eléctrica, al igual que las telecomunicaciones, son casos muy particulares en Nicaragua, debido a que estos fueron privatizados durante la década de los noventa y en el primer lustro de los años dos mil. Dichos servicios fueron privatizados siguiendo un modelo de desarrollo neoliberal, el cual mediante medidas de ajuste estructural, tenía por objetivo la reducción del aparato gubernamental. La privatización de dichos servicios atentó contra la naturaleza de los mismos, debido a que son necesarios y esenciales, siguiendo la clasificación anteriormente mencionada, y ha puesto en riesgo el acceso que los ciudadanos puedan tener a los mismos.

Pese a la privatización de la generación y distribución de la energía eléctrica en Nicaragua, cierta parte de las funciones relativas a este servicio, las relacionadas a la transmisión eléctrica, quedaron en manos de la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica. Mientras que la regulación de este servicio es potestad del Instituto Nicaragüense de Energía (INE).

Luego, otros servicios enumerados dentro de la categoría anterior, como la distribución de petróleo, que antes fue responsabilidad de la Empresa Nicaragüense de Petróleos S.A., fueron arrendados, también durante la década de los años noventa, a empresas extranjeras como Glencore. Actualmente los servicios de distribución de petróleo y sus derivados se encuentran arrendados a empresarios locales.

Los servicios portuarios, por otra parte, son brindados por la Empresa Portuaria Nacional (EPN), esta mantiene bajo su administración los principales puertos del país como Puerto Sandino, Corinto, Arlen Siu, el Bluff, Puerto Cabezas y demás. Sin embargo ha concesionado a particulares otros puertos como los de Moyogalpa y Altagracia en la Isla de Ometepe y el puerto de la Bahía de San Juan del Sur en Rivas a empresas extranjeras. Por tanto, ha delegado parte de las responsabilidades de la gestión de este servicio en otros agentes económicos distintos de la Administración Pública.

Por otro lado servicios como el del transporte colectivo, urbano e interurbano, pasaron a ser administrados en un régimen de cooperativas. Algo similar ocurrió con los servicios postales del país, los mismos son gestionados por una empresa nacional llamada Correos de Nicaragua, que está en manos de una cooperativa de trabajadores de la misma. Es de destacar que los dos servicios enumerados anteriormente son ofertados libremente en el mercado.

Finalmente, existe un tercer grupo de servicios públicos cuya gestión se realiza de forma conjunta, entre la Administración Pública y distintos actores la sociedad civil quienes deciden aunar esfuerzos con el objetivo de mejorar la calidad de la prestación de los servicios. Algunos de los servicios más importantes que se pueden contar en este grupo son los servicios de agua potable y saneamiento, educación, salud, vivienda, recolección de basura y los servicios ambientales.

La creación de sinergias entre los múltiples actores que intervienen en la vida social permite consolidar el trabajo de gestión de los servicios públicos y hacerlo más eficientes. Esto ocurre en la medida en la que existe una elevada conciencia, entre las y los ciudadanos, sobre el rol que deben cumplir en la gestión de los servicios públicos mediante la participación ciudadana. La participación ciudadana de forma general "se refiere a todas aquellas prácticas de interacción entre los actores de la sociedad civil y el Estado" (Serra, 2008, pág. 7) y de forma particular a:

"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" (Serra, 2008, pág. 7).

Dicha participación se operativiza mediante los instrumentos de participación ciudadana, consagrados en el artículo segundo de la Ley de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional, 2003), y son los siguientes:

- 1. La iniciativa ciudadana en general para el caso de las normas de ámbito nacional, regional autónomo y local.*
- 2. La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.*
- 3. Las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.*
- 4. Las asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local.*
- 5. La consulta ciudadana en el ámbito local.*

Además, la participación ciudadana es expresada a través de tres instancias básicas enumeradas en el artículo tercero de la Ley, que son:

- 1. Los Cabildos Abiertos Municipales.*
- 2. Los Comités de Desarrollo Municipal y Departamental;*
- 3. Petición y denuncia ciudadana.*

Por otro lado, existe todo un marco regulatorio que tutela el desarrollo de la participación ciudadana en Nicaragua. De un parte existen regulaciones a nivel de Política Pública, estas parten de los principios de participación ciudadana establecidos en la Política Pública de más alto nivel en Nicaragua que es el Plan Nacional de Desarrollo Humano (2012-2016) (PNDH).

Stuart Almendárez (2009, págs. 56-57) rescata que el PNDH se destaca que si bien "la participación ciudadana evoluciono en los últimos veinte años desde el centralismo estatal hacia la democracia participativa", este proceso fue producto de políticas impuestas por organismos internacionales y no por consensos que tomaran en cuenta la opinión de las y los más empobrecidos del país. Es por ello que es menester que el nuevo modelo de participación ciudadana recoja todas las voces de la sociedad nicaragüense, en especial aquellas que han sido históricamente invisibilizadas. Lo anterior permitirá:

“encauzar la participación de la población en el proceso de consulta, revisión y aprobación y para organizarse y asegurar que la ciudadanía sea quien decida, a nivel local y nacional, mediante asambleas del poder ciudadano, la aprobación de todos los proyectos nacionales y locales, y de las políticas económicas, sociales y culturales”. (Stuart Almendárez, 2009, págs. 56-57)

De otra parte, la participación ciudadana se regula en Nicaragua mediante un extenso andamiaje jurídico, el mismo parte de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de la República de Nicaragua (Cn.) (Asamblea Nacional, 2014), las mismas ocupan la cúspide de la pirámide de Kelsen, es decir, son las que tiene mayor jerarquía. La Cn. regula de forma general la participación ciudadana en sus artículos 6, 7, 50, 53, 54, 55, 101, 111 y 118. En los mismos establece el derecho-deber que tienen las y los ciudadanos de informarse y participar en múltiples temas de la vida social.

El marco jurídico regulatorio de la participación ciudadana abarca también disposiciones contenidas en tratados internacionales tales como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969). Todos los anteriores han sido suscritos y ratificados por Nicaragua.

Además, se regula la participación ciudadana mediante las leyes de la materia que son las siguientes: la Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, Ley 290; Ley de Participación Ciudadana; Ley de Municipios, Ley 40, publicada en la Gaceta 109 de 2012; Ley de Régimen Presupuestario Municipal (376-2001); Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios (446-2003); Ley Especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento, Ley 722; Ley General de Educación (Nº582-2006); Ley de Participación Educativa (Nº413-2002); Ley General de Salud, (Nº423-2003); Ley General de Aguas Nacionales, Ley 620, entre otras.

Cada una de las normativas antes enumeradas forma parte de un vasto cuerpo de regulaciones jurídicas que constituyen la base sobre la cual se erige el desarrollo de la participación ciudadana en el país, y con ello contribuyen a la tutela efectiva de la misma². La existencia de dichas regulaciones es una de las fortalezas más grande con la que cuentan los procesos de participación ciudadana en Nicaragua. Otra de esas fortalezas es la voluntad política que ha predominado en los últimos años por fortalecer e institucionalizar un modelo de desarrollo incluyente que tome en cuenta las opiniones de amplios sectores de la población.

Pese a que la participación ciudadana cuenta con múltiples fortalezas, que se traducen en oportunidades para que las y los ciudadanos tengan mayor incidencia en la gestión pública, en especial en la de los servicios públicos, también existen algunas debilidades y amenazas a superar. Estas parten de las condiciones materiales en las cuales se desarrolla la participación ciudadana en Nicaragua. Ruiz et al. (2011), señala que los gobiernos centrales y municipales deben promover ciertas condiciones para el desarrollo efectivo de la participación ciudadana como: Sometimiento a la Ley, Promover y Garantizar la participación, Transparencia y Toma de decisiones democráticas.

En Nicaragua se realizan amplios esfuerzos por cumplir con todas estas condiciones y es Política de Estado el cumplimiento de ellas. Sin embargo no se cumple a cabalidad con las mismas debido a múltiples factores como escasez de recursos que impiden acciones como la apertura de oficinas de

² Es menester destacar que las regulaciones tanto a nivel de políticas como a nivel de leyes son dialécticas y por tanto evolucionan a la par de la materia que se encargan de regular, en el caso que nos ocupa; la participación ciudadana.

acceso a la información en muchas municipalidades del país³, corrupción e ineficiencia de una parte de los servidores públicos, dispersión geográfica que dificulta los procesos de convocatorias, entre otros.

Serra (2008, pág. 9) señala que “la participación ciudadana es un proceso multidimensional” y los mayores retos que enfrenta son los siguientes:

- *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.*

Quizá las restricciones más grandes que enfrentan los procesos de participación ciudadana en Nicaragua son las relativas a la falta de información y capacitación. Dicha condición no solo impide la participación, sino también la participación efectiva, debido a que existe una relación directamente proporcional entre la información y capacitación y la participación ciudadana de calidad⁴.

Pese a las restricciones antes mencionadas, y partiendo de las fortalezas que se tienen en Nicaragua en materia de participación ciudadana, existen múltiples individuos y colectivos que deciden ejercer su derecho a la participación ciudadana⁵. El perfil de las personas participantes en Nicaragua es sumamente plural. A menos que se aterrice en casos específicos, difícilmente se puede encasillarles por ideologías políticas, credos religiosos, motivos culturales o demás.

Para comprender el perfil del participante es menester primero comprender el funcionamiento de los procesos de participación ciudadana. La participación surge en primera instancia de cuestionamientos individuales que posteriormente se colectivizan. Al colectivizarse se formalizan en grupos de presión que inciden, o al menos tratan de incidir, en temas que tengan un alto grado de significación para las y los miembros del colectivo. Es último elemento, el grado de significación que tenga para los miembros de un colectivo un tema en particular, es el elemento aglutinante que une el deseo de participar de todas y todos los ciudadanos y los involucra y compromete con una expresión concreta de participación ciudadana.

La efectividad de la participación reside principal, pero no exclusivamente, en el grado de fortaleza que puedan adquirir los colectivos de ciudadanas y ciudadanos que deciden participar⁶. En la medida en que

³ 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” (Serra, 2008, pág. 14)

⁴ “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 conscientes de los derechos ciudadanos y de los espacios de participación, además poseer una capacidad propositiva y un compromiso con su comunidad, tal como lo han demostrado otros estudios sobre el tema” (Serra, 2008, págs. 18-19).

⁵ Serra (2008, pág. 9) identifica tres niveles de participación:

- 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.

⁶ Organizaciones más fuertes, además de tener mayor incidencia, gozan de mayor reconocimiento social por parte de las organizaciones gubernamentales, lo cual deriva en más incidencia y con ello mayor efectividad de la participación ciudadana.

dichos colectivos transmitan una idea clara con la que todos sus miembros comulguen, y tengan los recursos organizacionales⁷, financieros⁸ y políticos⁹ necesarios para poder ejercer presión sobre los tomadores de decisiones, estos podrán lograr mayor efectividad en los procesos de participación que promueven¹⁰.

Se ha establecido hasta el momento, que la participación ciudadana como mecanismo para mejorar la gestión de los servicios públicos en Nicaragua ha sido un modelo desarrollado durante las últimas décadas. El mismo ha evolucionado respecto de su enfoque con la entrada en vigencia del PNDH, el cual plantea la necesidad de una participación amplia que incluya a las personas de los sectores más empobrecidos. Dicha participación ciudadana ha rendido frutos exitosos para Nicaragua en distintos ámbitos, a continuación analizaremos los principales, los cuales corresponden al tercer grupo de la clasificación formulada al principio de este estudio.

Una de las experiencias más exitosas en relación a la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos en Nicaragua ha sido y es la gestión compartida de los recursos hídricos. Se ha señalado que el interés por participar nace de cuestionamientos individuales que surgen a raíz de necesidades puntuales que tienen los individuos. Una de las necesidades más importantes que tenemos todas y todos los seres humanos es la relativa a la consecución de agua potable para consumo humano.

La gestión del servicio público de agua potable y saneamiento ha sido desarrollada en Nicaragua con base a un enfoque territorial, que respetando las atribuciones que tienen las instancias públicas como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Empresa Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ENANCAL), el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (INAA) y otras, ha delegado, en los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS)¹¹, la gestión de múltiples sistemas de agua potable que abastecen a buena parte de la población nicaragüense¹². Esta forma de gestión ha contribuido a la ampliación de la cobertura del servicio¹³ y a la mejoría de la calidad del mismo.

⁷ Las y los miembros de colectivos interesados en ejercer la participación ciudadana deben estar preocupados no solo por la organización de su colectivo, sino también por los vínculos que el mismo pueda generar con otros colectivos. Es decir, que para procurar una participación ciudadana efectiva deben existir coordinaciones entre los miembros de distintas organizaciones.

⁸ La carencia de financiamiento es una de las principales restricciones que enfrentan en Nicaragua las organizaciones que de alguna forma promueven la participación ciudadana.

⁹ Las organizaciones de participación ciudadana, sin renunciar a sus principios y valores fundamentales, deben establecer alianzas con agentes políticos que les permitan tener mayor capacidad de lobby.

¹⁰ De acuerdo con Serra (2008, pág. 9), existen tres grados de oportunidades que tienen las y los ciudadanos frente a las organizaciones públicas, son los siguientes:

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.

¹¹ “Los CAPS se definen como organizaciones sin fines de lucro, que de manera voluntaria, y electos democráticamente, tienen a su cargo la administración, operación y mantenimiento del servicio de agua potable y saneamiento en la comunidad, con el apoyo de todos los usuarios, a quienes además, rinden cuentas de sus gestiones y actividades. (Arto 6, Ley 722)” (Wheelock Díaz, 2013, págs. 7-8).

¹² “Existen alrededor de 5,200 CAPS que en conjunto trabajan para garantizar el derecho humano al agua y saneamiento a 2 millones de personas en el país, principalmente en las áreas rurales, aunque también se encuentran organizados en barrios periurbanos” (Wheelock Díaz, 2013, págs. 7-8).

¹³ De acuerdo con CEPAL (2015, pág. 60), la cobertura del servicio de agua potable en Nicaragua se ha incrementado de un 79 % en 2000 a un 87 % en 2015, y la cobertura de los servicios de alcantarillado ha pasado de un 54 % a un 68 % durante el mismo periodo.

Otro de los servicios públicos que ha mejorado tanto cuantitativamente como cualitativamente debido a la participación ciudadana en la gestión del mismo ha sido la educación. La participación en la gestión del servicio de educación se promueve desde la misma Ley General de Educación, la que en su artículo 114 establece que “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”.

Dicha disposición ha permitido que múltiples actores de la sociedad civil realicen aportes constructivos en materia de educación para aumentar la cobertura de dicho servicio y mejorar su calidad. De acuerdo con Stuart Almendárez (2009, pág. 59) existen organizaciones sociales como los Comités de Poder Ciudadano (CPC)¹⁴ que aportan a la educación mediante acciones como la divulgación de la gratuidad de la educación, promoción de programas de preescolares comunitarios, ayuda en programas de alfabetización, apoyo a la matrícula y retención escolar, entre otras.

El servicio público de salud también se ha visto mejorado por el efecto de la participación ciudadana en su gestión. La participación ciudadana en la gestión del servicio de salud está fundamentada en la Ley General de Salud, la cual crea los Consejos de Salud, estos se organizan a nivel nacional, departamental y municipal, como “órganos de consulta, asesoría y control social de la gestión de salud”.

Lo anterior permite que diversos agentes puedan contribuir al desarrollo del servicio de salud. Stuart Almendárez (2009, pág. 58) señala que organizaciones como los CPC contribuyen mediante la colaboración en la ejecución del Programa Acciones Comunitarias de Salud y Nutrición, la organización de visitas casa a casa, jornadas de concientización, registros de nacimientos y demás, identificación de posibles problemas sanitarios en los territorios, organización de jornadas de vacunación y otras actividades que contribuyen significativamente al mejoramiento de la prestación del servicio de salud en Nicaragua.

La participación ciudadana también se refleja en la prestación de servicios ambientales. Existen en Nicaragua múltiples actores sociales que trabajan en pro del fomento de la conciencia ambiental, la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales mediante jornadas de limpieza, reforestación, e incluso de promoción de reservas silvestres privadas. También existen aportes de la ciudadanía respecto de la formulación de políticas públicas y leyes que velen por la protección del medio ambiente. Todo lo anterior contribuye de forma importante al mejoramiento de la calidad de los servicios ambientales a los que las y los nicaragüenses tienen derecho de gozar.

Se concluye de este estudio que la participación ciudadana más allá de ser un simple derecho del cual gozan las y los ciudadanos nicaragüenses, es una expresión esencial de ciudadanía y constituye un verdadero deber. La participación ciudadana debe ser comprendida, en el contexto nicaragüense, como un derecho-deber que moviliza las más altas aspiraciones, valores y creencias, y obliga a las y los nicaragüenses a ser protagonistas en la gestión de los temas que los afectan. Especialmente en la gestión de los servicios públicos, los cuales se ven cuantitativamente y cualitativamente mejorados con el concurso de la participación ciudadana en su gestión.

¹⁴ Los CPC se han convertido hoy en día en Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC).

Referencias bibliográficas

Bibliografía del capítulo I. *Un ciclo favorable a la participación en la gestión de servicios públicos: debates y evidencias*

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From service delivery to co-production*. Nueva York: Palgrave.
- Bakker, K. (2007). 'The Commons Versus the Commodity: Alter globalization, Anti privatization and the Human Right to Water in the Global South'. *Antipode*, 39(3): 430-455.
- Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y P. Terhorst (2005). 'Empowering Public Water- Ways Forward', en B. Balanyá, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto y P. Terhorst (eds.) *Reclaiming Public Water: Achievements, struggles and visions from around the world*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Corporate Europe Observatory (CEO).
- Brandsen, T. y Helderman, J. (2012). 'The conditions for successful co-production in housing: A case study of German housing cooperatives', en V. Pestoff, T. Brandsen y B. Verschuere (eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge.
- Brandsen, T. y Pestoff, V. (2009). 'Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction', en V. Pestoff y T. Brandsen (eds.) *Co- production. The third sector and the delivery of public services*. Londres: Routledge.
- Brudney, J.L. (1987). 'Coproduction and privatization: Exploring the relationship and its implications'. *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (3): 11-21.
- Callahan, K. (2007). 'Citizen participation: models and methods'. *Journal of Public Administration*, 30: 1179-1196.
- Castelnuovo, W. (2016). 'Co-production makes cities smarter: citizens' participation in smart city initiatives', en M. Fugini, E. Bracci y M., Sicilia (eds.) *Co-production in the Public Sector*. Berlín: Springer.
- Chavez, D. y Carballal, S. (1997). *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutual*. Montevideo: Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.
- Chavez, D. (2008). 'Participation Lite: The Watering Down of People Power in Porto Alegre'. *Participatory Learning and Action*, 58: 57-60.
- Cleaver, F. (2000). 'Analyzing Gender Roles in Community Natural Resource Management', *IDS Bulletin*, 31(2): 60-67.
- Cumbers, A. (2012). *Reclaiming public ownership: making space for economic democracy*. Zed Books: London.
- Denhardt, J.V. y Denhardt, R.B. (2003). *The New Public Service: Serving, not steering*. Londres: Routledge.
- Equinet (2007). *Reclaiming the Resources for Health: A regional analysis of equity in health in east and southern Africa*. Kampala: Fountain Publishers.
- Eikenberry, A.M. (2007). 'Philanthropy, voluntary association and governance beyond the state: giving circles and challenges for democracy'. *Administration & Society*, 39(7): 857-882.
- Grugel, J., y Ruggirozzi, P. (2012). 'Post neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis'. *Development and Change*, 43(1): 1-21.
- Jordan, J.L, Anil, B. y Munasib, A. 'Community Development and Local Social Capital'. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 42(1): 143-159.

- McCarthy, J. (2005). 'Commons as counterhegemonic projects'. *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1): 9-24.
- McDonald, D.A. (ed.). (2015a). *Servicios públicos en el Sur Global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Buenos Aires: Clave Intelectual.
- McDonald, D.A. (2015b). 'Introduction: The Wonderful Worlds of Making Public', en D.A. McDonald (ed.) *Servicios públicos en el Sur Global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Buenos Aires: Clave Intelectual.
- McDonald, D.A. y Ruiters, G. (eds.) (2012a). 'Sopesando las opciones: consideraciones metodológicas', en D.A. McDonald y G. Ruiters (eds.) *Alternativas a la privatización La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.
- McDonald, D.A. y Ruiters, G. (eds.) (2012b). 'Introducción: en búsqueda de alternativas', en D.A. McDonald y G. Ruiters (eds.) *Alternativas a la privatización La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.
- Meijer, A. (2012). 'Co-production in an information age', en V. Pestoff, T. Brandsen y B. Verschuere (eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge.
- Mohanty, C.T. y Miraglia, S. (2012). 'Justicia con perspectiva de género: construyendo futuros alternativos', en D.A. McDonald y G. Ruiters (eds.) *Alternativas a la privatización La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.
- Murthy, R. y Klugman, B. (2004). 'Service accountability and community participation in the context of health sector reforms in Asia: implications for sexual and reproductive health services', *Health Policy and Planning*, 19(2): 78-86.
- Nakhooda, S., Dixit, S. y Dubash, N.K. (2007). *Empowering People: A Governance Analysis of Electricity*. Washington, D.C.: World Resources Institute (WRI).
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2009). 'Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems', en K. Grandin (ed.) *Les Prix Nobel*. Estocolmo: The Nobel Foundation.
- Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S.L., Vandivort, M.B., Whitaker, G.P. y R. Wilson (1999). 'Consumers as co-producers of public services. Some institutional and economic considerations. Polycentric governance and development', en M.D. McGinnes (ed.) *Reading from the workshop in political theory and policy analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Pestoff, V. (2012). 'Co-production and third sector social services in Europe. Some crucial conceptual issues', en V. Pestoff, T. Brandsen y B. Verschuere (eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge.
- Porter, D. (2012). 'Coproductión and network structures in public education', en V. Pestoff, T. Brandsen y B. Verschuere (eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge.
- Roberts, N. (2004). 'Public deliberation in an age of direct participation'. *American Review of Public Administration*, 34(4): 315-353.
- Thwaites Rey, M. (2016). 'Estado y empresas públicas en América Latina. Historia y Desafíos Actuales', en Cortés Ramos, A., Alpizar, F., Cascante, M.J. (eds.) *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), Universidad de Costa Rica.

- Vamstad, J. (2012). 'Co-production and service quality: A new perspective for the Swedish welfare state', en V. Pestoff, T. Brandsen y B. Verschuere (eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. New York: Routledge.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G. (2015). 'A Systematic Review of Co- Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey'. *Public Management Review*, 17(9): 1333-1357.
- Wainwright, H. (2012). 'Resistencia transformadora: el papel de los tra- bajadores y los sindicatos en las alternativas a la privatización', en D.A. McDonald y G. Ruiters (eds.) *Alternativas a la privatización La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.
- Warren, R., Harlow, K.S. y Rosentraub, M.S. (1982). 'Citizen participation in services: Methodological and policy issues in co-production research'. *Southwestern Review of Management and Economics*, 2: 41-55.
- Zurbriggen, C. (2014). 'Políticas latinoamericanas en la gestión del agua. De la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública'. *Agua y Territorio*, 3: 89-99.

Bibliografía del capítulo II. *Servicios públicos y participación en Nicaragua*

- Asamblea Nacional. (2003). *Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana, La Gaceta No. 241*. Managua: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2014). *Constitución Política de la República de Nicaragua con sus reformas incorporadas, publicada en La Gaceta No. 32*. Managua: Asamblea Nacional.
- CEPAL. (2015). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Espinal, S. (2010). Aplicación del concepto de participación ciudadana y su impacto en la gestión integral de los recursos hídricos. Caso cuenca del lago Cocibolca. *Nexos*, 27-32.
- García Trevijano Fos, J. (1967). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado .
- Garrido Falla, F. (1960). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Garrido Falla, F. (1994). El concepto del servicio público. *Revista de Administración Pública*.
- Ruiz, D., Belli, C., Salmerón, Y., Treminio, O., & Solís, M. (2011). *Cajas de Herramientas de Presupuestos Municipales*. Managua: Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.
- Serra, L. (2008). *La participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*. Managua: Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.
- Stuart Almendárez, R. (2009). *Consejos del Poder Ciudadano y gestión de los servicios públicos en Nicaragua*. Managua: EDISA.
- Wheelock Díaz, S. (2013). *La gestión del agua y saneamiento en Nicaragua*. Managua: Secretariado Alianza por el Agua.