

**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
Y CONCERTACIÓN:**

*una lectura desde
experiencias locales*

Alberto Enríquez Villacorta

Flora Blandón de Grajeda

María Elena Moreno

Oscar Humberto López

Andrew R. Cummings

funde

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y CONCERTACIÓN:**

*una lectura desde
experiencias locales*

ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA

FLORA BLANDÓN DE GRAJEDA

MARÍA ELENA MORENO

OSCAR HUMBERTO LÓPEZ

ANDREW R. CUMMINGS

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

San Salvador, enero 2001

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y CONCERTACIÓN:**

*una lectura desde
experiencias locales*

Editado por:

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.

15 Calle Poniente #4362

Col. Escalón - Apdo. Postal 1774, San Salvador.

Tels: 264-4938 al 44 Fax: 263-4537.

E-mail: funde.local@navegante.com.sv

Primera Edición:

Enero de 2001, San Salvador, El Salvador.

Se imprimieron 1800 ejemplares.

Investigación:

Alberto Enríquez Villacorta

Flora Blandón de Grajeda

María Elena Moreno

Oscar Humberto López

Andrew R. Cummings

Coordinación y dirección:

Alberto Enríquez Villacorta

Diagramación:

Francisco Astacio

© Derechos reservados

Fundación Nacional para el
Desarrollo, FUNDE.

Prohibida la reproducción total o parcial
sin la autorización expresa de la FUNDE.

INDICE

Presentación

ROBERTO RUBIO FABIÁN ----- 5

Introducción

ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA ----- 7

I. Participación Ciudadana en el desarrollo del Municipio de San Salvador

ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA ----- 13

II. La experiencia de los espacios de participación y concertación: Zacatecoluca, Tecoluca, Jiquilisco y San Agustín

MARÍA ELENA MORENO
OSCAR HUMBERTO LÓPEZ
FLORA BLANDÓN DE GRAJEDA ----- 61

III. Planificación participativa y el desarrollo local en El Salvador

ANDREW R. CUMMINGS ----- 153

PRESENTACIÓN

Después del desastre nacional producido por los terremotos del 13 de enero y febrero del presente año, quedan pocas dudas en torno a la necesidad de impulsar en El Salvador procesos de desarrollo local, los cuales permitan no sólo reducir los desequilibrios territoriales sino también impulsar el desarrollo nacional.

Un actor fundamental en tales procesos es la ciudadanía. Por ello, la FUNDE ha venido haciendo un esfuerzo sostenido para contribuir al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, de tal forma de calificar su participación en aquellos procesos.

En ese marco, presentamos esta publicación que contiene tres trabajos que revelan la riqueza y complejidad de diversos procesos de desarrollo local, donde la participación ciudadana y la concertación están jugando un papel de primer orden. Esperamos con ello abonar a un mejor conocimiento de estos procesos, y sobre todo, extraer las lecciones que permitan fortalecerlos. Bajo tal perspectiva, una sólida y creciente participación ciudadana contribuirá a que el desarrollo local se convierta en un factor sustantivo del desarrollo nacional.

La FUNDE agradece especialmente a la Fundación Heinrich Boll de Alemania, por su apoyo a la sistematización de la experiencia en los municipios del Bajo Lempa.

Al Research Triangle Institute de los Estados Unidos (RTI), que desarrolló juntamente con la FUNDE el estudio sobre

Planificación Participativa, que constituye la base del trabajo que se presenta en el Capítulo III, el cual contó con el apoyo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Agradecemos también a NOVIB de Holanda, quien apoyó la participación de la FUNDE en la Conferencia de Latin American Studies Association (LASA) realizada en la ciudad de Miami en marzo del 2000, dentro de la cual se presentó el trabajo que aparece publicado en el primer capítulo.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Boll, la Iniciativa Cristiana Romero, ambas de Alemania y OXFAM Gran Bretaña.

ROBERTO RUBIO FABIÁN

Director Ejecutivo

INTRODUCCIÓN

Uno de los componentes fundamentales del desarrollo local es la concertación de los diferentes actores, siendo sin duda la ciudadanía uno de los más importantes. Sin la participación conciente y organizada de ciudadanos y ciudadanas, no es posible desencadenar procesos de desarrollo local.

Como señala Manuel Ortega (1995), la participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de los individuos con el Estado en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad, con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento. Los individuos participan no en su carácter individual, sino como grupo organizado de la sociedad civil.¹

Tal participación tiene como contrapartida al Estado y busca influir en las políticas y aún en el funcionamiento mismo del gobierno nacional o local. La calidad de ciudadano o ciudadana nos remite a una interrelación individuos - Estado, regulada por derechos y deberes, sancionados en un marco jurídico mutuamente aceptado.

Durante las últimas décadas, el papel de la ciudadanía ha adquirido creciente importancia en América Latina. Han surgido numerosas organizaciones ciudadanas que persiguen

¹ Ver: Córdova, Ricardo y Lara, Carlos: *Centroamérica: Gobierno Local y participación ciudadana*. No. 4. El Salvador: FLACSO Y FUNDAUNGO. Pág. 11. San Salvador, El Salvador. Septiembre 1996.

objetivos de bien común y que operan fuera del ámbito de los gobiernos, los partidos políticos y del sector empresarial. No cabe duda que se trata de un nuevo fenómeno mundial, de una revolución asociativa que puede ser tan significativa para el arranque del siglo XXI, como lo fue el auge de la Nación Estado para la última parte del siglo XIX, y que puede modificar positivamente la relación actual entre el Estado y los ciudadanos.

Para efecto de los trabajos que aquí presentamos, participación ciudadana se entiende, pues, como el involucramiento, en distintos niveles y formas, de ciudadanos y ciudadanas, así como de organizaciones e instituciones que los agrupan, en los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones de carácter estratégico para el desarrollo, junto con el gobierno y otros actores, ya sea en los niveles nacionales, como en las regiones (en sentido sub nacional) o los municipios.

Se trata, en consecuencia, de una participación que debe ser transformadora de la realidad en beneficio de las presentes y futuras generaciones. Esto implica, por una parte, que la participación es un instrumento de construcción de ciudadanía, es decir, de forjamiento de ciudadanos y ciudadanas que conscientes de sus derechos y deberes, asumen un papel activo y creativo en la construcción de su municipio, su región y su país. Y, por otra, que esa participación deberá tener, al menos cinco características: (1) ser propositiva, (2) organizada (es lo que le da fuerza social y política), (3) responsable (asumir como propios los riesgos y consecuencias), (4) educada y educadora (exige los mayores niveles de formación posibles y es una escuela de formación permanente) e (5) informada (para tomar decisiones acertadas).

Así vista, la participación ciudadana es un factor de impulso de la democracia participativa. Gabriel Siri lo plantea claramente en un Documento de Trabajo del Banco Mundial:

“La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con los proyectos del Estado es en sí un ejercicio de democracia participativa y a la vez, es conducente a aumentar su intervención en otros aspectos del proceso democrático. Cuando una comunidad sale de una situación de apatía y dependencia y entra en un proceso de acción cívica, amplía paralelamente su interés por ingresar en una dimensión social y política más amplia. El caso del *Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, ilustra muy bien la transformación profunda que puede experimentar una municipalidad cuando se le da voz a la comunidad”.²

Como en el resto de América Latina, en El Salvador, los procesos de desarrollo de la democracia participativa, se están generando, en buena medida, a nivel local. Por esta razón, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) ha venido, desde 1993, acompañando y dando seguimiento a diversas formas de participación ciudadana, tanto en municipios como en microrregiones.

Como producto de dicho seguimiento, presentamos en esta ocasión tres experiencias que, por un lado, se ubican en diferentes espacios territoriales, y por otro, son de naturaleza distinta. Tales experiencias no solamente revelan cómo la participación ciudadana se viene abriendo paso desde distintos procesos locales de desarrollo, sino que arrojan pistas y lecciones que permiten enriquecerlos.

En primer lugar, se aborda una iniciativa del gobierno de San Salvador, en el sentido de instalar una política de participación ciudadana que, creando diversos espacios y mecanismos, no sólo la promueva sino la asegure. Se trata de una iniciativa

2 Siri, Gabriel: «Participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil: aportes para un marco de referencia». Documento de Trabajo. Pág. 9. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC. Octubre 2000.

innovadora, sin precedentes en el país que se inicia en 1998 y que exige profundas transformaciones en la forma de gobernar y en las relaciones entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

En segundo lugar, se hace una sistematización de cuatro procesos en los municipios que conforman la Microrregión Costera del Bajo Lempa: Tecoluca, Zacatecoluca, Jiquilisco y San Agustín, para instaurar espacios de participación ciudadana y concertación en cada uno de ellos. Se trata de procesos que aunque tienen algunos denominadores comunes, son muy diferentes, lo que confirma el hecho que en los procesos sociales no hay fórmulas matemáticas, ni recetas donde se mezclen los ingredientes de la misma forma y en las mismas cantidades; sino más bien cada realidad local le pone su sello, lo que marca las diferencias existentes en los espacios de participación y concertación en cada uno de los cuatro municipios.

Algunas características comunes a todos los procesos, es la presencia de la FUNDE como instancia facilitadora de los mismos y una apertura inicial de los gobiernos locales, reconociendo la importancia de la participación de la población en las distintas dinámicas y la necesidad de la concertación en función de aunar esfuerzos de cara al desarrollo local.

Por último, se presenta el estudio en 18 municipios de un fenómeno que, a partir sobre todo de 1997, ha recibido un fuerte impulso en el país, como es la planificación participativa del desarrollo local. Recoge en el tiempo las discusiones iniciales, la metodología utilizada, la participación de los actores locales, los avances alcanzados, las limitaciones y dificultades encontradas y las lecciones que dejan estos procesos en función de la búsqueda de mayores niveles de participación de la población y concertación de acciones, de cara al desarrollo local.

La planificación participativa ha emergido como una de las herramientas principales que esta siendo utilizada por diferentes tipos de agentes para impulsar un nuevo estilo de desarrollo

local más democrático en El Salvador. Por ello, es relevante no sólo sacar lecciones de las experiencias existentes, sino avanzar hacia una propuesta metodológica que permita aprovechar estas lecciones en futuros procesos de planificación participativa.

Esto es especialmente importante, dado el hecho que la planificación participativa está en proceso de institucionalización – de forma similar a los Cabildos Abiertos requeridos por el Código Municipal–, como un requisito de parte de instancias nacionales e internacionales para el financiamiento de proyectos locales de infraestructura básica.

El capítulo pretende contribuir a la discusión nacional sobre la planificación participativa del desarrollo local a través del análisis de los avances, limitantes y lecciones de experiencias concretas en estos 18 municipios y la elaboración de una propuesta metodológica, para fortalecer la planificación participativa como una herramienta de desarrollo local hacia el futuro.

En su conjunto, los tres trabajos muestran como, en municipios que tienen características y condiciones muy diferentes, emerge un fenómeno nuevo en El Salvador que puede marcar las transformaciones del país en el presente siglo: el desarrollo local, entendido como un proceso de concertación y participación, donde los ciudadanos y ciudadanas no sólo buscan constituirse en beneficiarios de tal proceso, sino en protagonistas fundamentales del mismo.



Capítulo I

*Participación
Ciudadana
en el desarrollo
del Municipio
de San Salvador*

ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR

ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA

I. SAN SALVADOR: UNA CAPITAL EN CONSTRUCCIÓN

El 1º de abril de 1525, expedicionarios españoles fundaron la Villa de San Salvador en el Valle de la Hamacas, siendo su primer Alcalde Diego de Holguín. En 1545 el emperador Carlos V de Alemania y Carlos I de España otorgan a la villa de San Salvador el título de ciudad. En el mismo Siglo XVI la Ciudad de San Salvador fue elevada a sede de la Alcaldía Mayor de San Salvador.

A raíz de su constitución como capital de la República de El Salvador en el Siglo XIX, San Salvador comienza de manera creciente a tener un impacto e importancia determinantes, tanto para el área más inmediata que la rodea, como para el país en su conjunto. Por ello, lo que pasa en San Salvador, adquiere una dimensión cualitativamente diferente al resto de municipios del país.

Desde 1870, la ciudad vive un importante período de auge económico debido a la introducción del cultivo del café en los valles centrales del país, donde se asentaban las principales ciudades, incluida la capital. Durante las dos últimas décadas del Siglo XIX y las tres primeras del XX, numerosas empresas comerciales, la naciente industria y las instituciones financieras

se localizan en San Salvador, provocando un acelerado crecimiento poblacional y el surgimiento de la primacía urbana de la capital que hoy caracteriza al sistema urbano salvadoreño.

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, se da en el país una nueva ola de industrialización en el marco de la política de sustitución de importaciones potenciada por la creación del Mercado Común Centroamericano en la década de los 60. Esta se localiza fundamentalmente en la capital y algunos municipios periféricos. San Salvador experimenta, en consecuencia, un proceso de expansión urbana, iniciando la formación de la actual Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), integrada inicialmente por 13 municipios que son Mejicanos, Cuscatancingo, Ayutuxtepeque, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, Ciudad Delgado, Apopa, Nejapa, Soyapango, Ilopango, San Martín, San Marcos y el propio San Salvador, que es el corazón de la misma.

El AMSS es en estos momentos el espacio territorial más importante del país. Con una extensión de 543.31 Km², tiene aproximadamente 1,540,000 habitantes que representan un 32% de la población total salvadoreña y de la cual un 86% es urbana, lo que representa el 42% de la población urbana del país. La tasa de crecimiento entre 1971 y 1992 fue del 94%.¹

Durante los años 50 y 60, se modernizan la infraestructura y los servicios urbanos para responder a las necesidades del nuevo modelo económico, creándose instituciones autónomas centralizadas responsables de la energía, las telecomunicaciones, el agua potable, etc., perdiendo el gobierno de la ciudad muchas de las atribuciones que poseía anteriormente. Es a finales de la década de los 60 que se elabora el primer plan de desarrollo metropolitano, conocido como METROPLAN 80.

1. DIGESTYC: *Censo Nacional de Población 1992*.

La crisis del modelo económico en los años 70, genera un profundo estancamiento económico y un incremento acelerado de la pobreza urbana, pasando el paisaje urbano a estar dominado por grandes conjuntos habitacionales sin dotación de servicios, ubicados en la periferia junto a un número cada vez mayor de tugurios y asentamientos ilegales provocados por el crecimiento poblacional y la migración proveniente de las áreas rurales afectadas por el conflicto armado. La guerra civil que cubre todo el período de los 80, hace que la inversión pública y privada sea casi nula, lo que provoca el deterioro y la obsolescencia de la infraestructura, los servicios urbanos y el incremento del déficit habitacional.

La ciudad emerge de la guerra en condiciones peores que las existentes al inicio de la misma. Sin embargo, el alto grado de consenso social establecido en los Acuerdos de Paz, genera una importante recuperación de la economía y la ciudad conocerá los resultados de un acelerado crecimiento de la construcción entre 1993 y 1996, y de grandes inversiones en infraestructura entre 1997 y 1999, lo que junto a la modernización de las telecomunicaciones, la construcción de nuevos conjuntos habitacionales y la expansión del sector financiero, modifican drásticamente el paisaje urbano. Esta expansión experimenta, al finalizar el Siglo XX, una desaceleración derivada de la crisis económica que vive El Salvador en estos momentos.

Actualmente, San Salvador tiene una población de más de 500,00 habitantes que constituyen el 40% de la población urbana del AMSS. Es el municipio con mayor densidad de población del país.² De acuerdo al censo de 1992, la densidad era de 6,127 habitantes por Km². De esta población alrededor del 95% es urbana y el 54% son mujeres.

2. Herrera, Aída, Cerritos, Porfirio: *Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal*. Pág. 68. SACDEL. San Salvador, El Salvador, Octubre 1998.

A pesar de ser la capital del país, San Salvador ha tenido un desarrollo territorial desordenado y poco congruente con un adecuado proceso de sostenibilidad ambiental. Comparte plenamente con toda el AMSS los principales problemas ecológicos que son: contaminación del aire, contaminación del agua en la superficie, contaminación y agotamiento de fuentes subterráneas de agua, degradación del suelo y de las reservas forestales y contaminación por desechos sólidos (de acuerdo a cifras de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador – OPAMSS –, San Salvador tiene una producción anual de 423,440 toneladas de desechos sólidos). Según estudios hechos en 1999, San Salvador es la capital centroamericana con mayores niveles de contaminación.

Las principales actividades económicas se concentran en los servicios (35.98% del empleo), el comercio (35.58% del empleo), la construcción (25.11% del empleo) y la industria (24.20% del empleo).³

Es importante tomar en cuenta que el sector informal de la economía tiene un fuerte peso en el municipio. Según las Encuestas de Hogares (1992) el 42.95% de la población empleada de manera informal se encuentra en el sector comercial, 25.8% en la industria y 18.4% en los servicios.

Según la OPAMSS, existen en el municipio 166 tugurios o colonias marginales.

Dada estas condiciones y problemática, es indudable que San Salvador es aún una capital en construcción, en vías de desarrollo y que problemas como la excesiva concentración poblacional y económica, la forma irracional del uso del suelo, la inseguridad ciudadana, la degradación ambiental, la obsolescencia de la infraestructura y el déficit de los equipamientos, reducen la

competitividad de la ciudad, especialmente frente a San José de Costa Rica y Guatemala en Centroamérica y frente a Santo Domingo en El Caribe.

Lo anterior no implica que San Salvador no tenga fortalezas o ventajas competitivas. Para la OPAMSS, éstas “se encuentran, sobre todo, en posibilidad de convertirse en un centro financiero y de servicios especiales a las empresas a nivel de la región centroamericana y caribeña. No tiene las potencialidades como centro de distribución turística de ciudades como Guatemala, Santo Domingo, Kingston o La Habana, ni su población tiene el nivel educativo para convertirse en sede de industrias de alta tecnología como San José en Costa Rica”.⁴

II. 1997: LLEGA UN NUEVO GOBIERNO, PLURALISTA, OPOSITOR Y DEMOCRÁTICO

En marzo de 1997, después de nueve años de gobernar la ciudad, ARENA pierde las elecciones municipales que son ganadas por el Dr. Héctor Silva, un médico, que encabezaba una planilla de coalición conformada por varios partidos políticos y una agrupación ciudadana.

Es importante analizar la composición del gobierno municipal que gana las elecciones en 1997, teniendo en cuenta que dicho gobierno reside en un Concejo Municipal presidido por el Alcalde y constituido además por 12 Concejales o Regidores propietarios, 4 suplentes y un Síndico.

El Dr. Silva fue candidato de una coalición o alianza de tres partidos políticos, una fracción del Partido Demócrata Cristiano y una agrupación ciudadana que en aquel momento no estaba constituida formalmente, pero que en 1998 emergería bajo el

3. OPAMSS: “San Salvador”. *Notas inéditas. San Salvador, El Salvador. 1999.*

4. OPAMSS. *Op. Cit. Pág. 1.*

nombre de “Iniciativa Ciudadana”. Los tres partidos eran el FMLN que es la segunda fuerza política y electoral del país, Convergencia Democrática (CD) y Movimiento Unido (MU) dos partidos muy pequeños que se ubican en el centro del espectro político.

Fue precisamente la agrupación de ciudadanos no partidarios, de la que formaba parte el Dr. Héctor Silva la que negoció la alianza con cada uno de los partidos políticos.

En un país donde no existen los gobierno plurales porque de acuerdo a la Ley Electoral vigente, el partido ganador se hace acreedor de todas las plazas del Concejo Municipal, en San Salvador se instaló un **gobierno plural** – aunque no abarca todo el espectro ideológico y político del país – conformado por 4 Concejales (incluyendo el Síndico) del FMLN, 2 Concejales de CD, 4 Concejales de MU, 2 Concejales de la DC y 4 Concejales de la sociedad civil.

Tenemos aquí dos elementos a destacar. Uno es el papel activo y central que juega esta agrupación ciudadana en la conformación de la alianza primero y en el Concejo Municipal posteriormente. El otro, es el hecho de que por primera vez se establecía en San Salvador un gobierno donde ni siquiera la alianza entre dos partidos podía tomar decisiones. Ambos factores crearon un escenario en que la concertación se hacía indispensable para gobernar. Esto se vio con claridad desde los primeros días de gobierno, cuando tuvieron que iniciar el período negociando uno por uno los contenidos de la Plataforma. El sistema de “cuotas” en el reparto de los cargos importantes de la Alcaldía municipal, que era una tradición en San Salvador, quedaba sin efecto – esto por supuesto, no es irreversible – y se producía una dinámica de concertación que sustituía el autoritarismo y la verticalidad de las administraciones anteriores.

Esto llevó hacia otro fenómeno que aún no se ha analizado suficientemente y es que en esa dinámica interna del Concejo Municipal, se acentúa y gana fuerza la autonomía del órgano de gobierno frente a los partidos políticos. Es el Concejo quien de manera colegiada negocia con cada partido las diferentes posiciones en lugar de recibir la línea de uno de ellos o de las dirigencias partidarias. Esto sin que por ello, cada concejal deje de representar a su respectivo partido.

En segundo lugar se trataba de un **gobierno de oposición** con respecto al gobierno nacional encabezado por ARENA, en un primer momento bajo la Presidencia del Dr. Armando Calderón Sol y en un segundo momento del Lic. Francisco Flores. Esto implicaba en la cultura y tradición políticas salvadoreñas, que el gobierno de San Salvador tendría que enfrentar serias dificultades para realizar determinadas obras que por su envergadura requieren de la firma y el respaldo del gobierno nacional. Pero también implicaba que tendría que experimentar la facilidad con que las instituciones del gobierno central – dada su enorme fragilidad – son utilizadas por el partido en el gobierno cuando necesita bloquear iniciativas que considera pueden darle mucho reconocimiento a sus opositores.

En este terreno se podrían analizar muchos casos y experiencias que arrojarían bastante luz sobre la precariedad de la institucionalidad democrática del país, pero dado que no es el caso, solamente se harán algunos señalamientos pertinentes. En primer lugar, el hecho de que el gobierno de San Salvador es un gobierno que lucha desde el comienzo por la vigencia del Estado de derecho, lo lleva a chocar con algunos sectores del gran capital, acostumbrados a la política de favores; atreverse a proponer una nueva tabla de impuestos menos regresiva y más justa le crea también fricciones con sectores fuertes del capital que tradicionalmente han venido pagando impuestos risibles o evadiéndolos; y la apertura al diálogo, que lo llevó a

concertar con alcaldes y gobiernos de ARENA en otros municipios, se convirtió en una amenaza a la lógica autoritaria y vertical de aquel partido.

Las dificultades no las ha encontrado el Concejo de San Salvador, por tanto, sólo con el gobierno central, sino también y principalmente, con algunos sectores del capital y con la cúpula del partido ARENA.

El calor de la última campaña electoral, reveló una vez más, cómo el aparato del gobierno central opera al servicio del Partido ARENA y volvió a subrayar la fragilidad de la institucionalidad del país. El mejor ejemplo de esto se dio la noche del 7 de marzo, un día antes del cierre de campaña, cuando por la denuncia de un ciudadano, de que la alcaldía estaba haciendo algunos cobros indebidos, la Fiscalía General de la República dio orden de intervenir el sistema informático de la Alcaldía de San Salvador. Por supuesto, no lograron encontrar nada. Tampoco se procedió legalmente contra el que hizo la falsa denuncia

En tercer lugar, el de San Salvador es un gobierno que se ha conformado en torno a **un pacto: construir democracia** en serio y enfrentar los problemas principales de San Salvador, con el propósito de encontrar e implementar soluciones integrales.

En ese marco de pluralismo y diversidad, de debate y concertación, uno de los primeros aspectos en que se perfiló un acuerdo unánime fue en la necesidad de abrir cauces e impulsar la **participación ciudadana**, buscando modificar de manera sustantiva las formas tradicionales de hacer gobierno en el municipio y en el país.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PRIMEROS PASOS HACIA UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR

3.1. PLANTEAMIENTO INICIAL

El Concejo Municipal de San Salvador estableció, desde el inicio de su gestión, la participación ciudadana como uno de los factores fundamentales de su política y como un distintivo de su gobierno. Por ello, en el Programa Municipal 1997 – 2000, planteó como uno de sus objetivos principales y rasgo esencial de la nueva forma de gobernar “lograr la participación de las fuerzas vivas locales” en el proceso de “transformación de nuestra urbe para convertirla en una ciudad segura, democrática, económicamente próspera, saludable y agradable”.⁵

Pero no se trataba de cualquier participación ni de una participación en asuntos secundarios o marginales para la vida del municipio. Desde el comienzo, las decisiones fundamentales “tomando en cuenta el interés y la participación de los sectores afectados”⁶ se postula como uno de los principios que guiarán la ejecución de dicho programa.

De ello se deriva, que una de sus políticas generales centrales sería “trabajar en concertación con las fuerzas vivas locales”⁷, así como ejercer liderazgo para asegurar la justa representación de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente los menos privilegiados, tanto en la política del gobierno municipal como en la política nacional.

5. Alcaldía Municipal de San Salvador: “Síntesis del Programa Municipal 1997 – 2000”. Documento de Trabajo. San Salvador, 1997. Pág. 1.

6. *Idem.* Pág. 2.

7. *Idem.*

3.2. PRIMER PASO: CABILDO ABIERTO Y MESAS ZONALES DE CONCERTACIÓN

En aquella perspectiva, a los tres meses de iniciado el gobierno, provocó y convocó, con el propósito expreso de institucionalizarlos, un proceso de participación ciudadana. La primera medida de este proceso fue llamar a la ciudadanía a un Cabildo Abierto en agosto de 1997. Y si bien es cierto que “el Cabildo Abierto fue una institución del régimen colonial y que con la vigencia del Código Municipal (1983), dicha institución se recuperó formalmente en la mayoría de municipalidades del país, esto no ocurrió así en San Salvador”⁸ hasta que el gobierno municipal hizo la convocatoria aludida.

Las principales decisiones para abrir el proceso participativo fueron tres: realizar el Cabildo, dividir para ello el municipio en siete zonas de modo que se realizara un Cabildo en cada una y hubiera mayor participación y más contacto del gobierno con la gente y formar en cada zona una mesa de concertación.

El cabildo abierto y las mesas zonales de concertación tenían dos objetivos implícitos: “por una parte, lanzar una experiencia transitoria que pusiera a prueba las primeras instancias de un modelo en ciernes de participación ciudadana para San Salvador y a la vez, que creara un precedente político que comprometiera a todos en la búsqueda de mecanismos concretos para institucionalizar una nueva forma de gobernar”⁹.

De acuerdo al Código Municipal salvadoreño, el Cabildo Abierto es una reunión convocada por el gobierno municipal a las que deberá invitar a los vecinos del municipio y a las

8. Herrera, Aída. Cerritos, Porfirio: “Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal”. SACDEL. San Salvador, El Salvador. 1998. Pág. 67

9. Herrera, Aída, Op. Cit. Pág. 71.

organizaciones gremiales, sociales, culturales de la comunidad “para informar públicamente de la gestión municipal, tratar los asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente”.¹⁰

El Cabildo, por tanto, no tiene para el Alcalde y el Concejo ninguna fuerza obligatoria. No vincula a la ciudadanía con las decisiones que después tomará el gobierno. La importancia que se le da a cada Cabildo queda completamente en manos del Alcalde y el Concejo.

Por esa razón, el Concejo Municipal decidió formar en cada una de las 7 zonas, las “Mesas zonales de Concertación”. Con ellas se pretendía crear un espacio más apto para el diálogo, el análisis y la concertación entre las comunidades y el gobierno local, tratando de dar un nuevo impulso y sentido a la corresponsabilidad en el desarrollo de San Salvador. Se definen como instancias de concertación y planificación del desarrollo zonal, la priorización y la contraloría de la inversión en la zona, en particular del presupuesto participativo zonal. A su vez, cada mesa zonal se organiza en mesas de trabajo por sub-zona (entre ocho y diez por zona).

Originalmente se pensó en llamarlas “Mesas Barriales”, pero “localmente el concepto de barrio hace referencia a las divisiones coloniales del casco urbano del municipio, división que ha sido modificada y rebasada por el proceso de urbanización del último medio siglo, dando paso a nuevos tipos de asentamiento, denominados colonias, urbanizaciones, repartos, comunidades, etc. Los cuales junto con los barrios antiguos, constituyen las zonas territoriales en las que se subdivide la ciudad”.¹¹

10. Código Municipal. San Salvador, 1983. Pág.

11. Herrera, Aída. Op. Cit. Pág. 76

Cada mesa estaba integrada por representantes de los vecindarios, colonias y barrios, delegados de organizaciones sectoriales de su zona. Las Mesas se constituyeron con aproximadamente 150 delegados propietarios de cada una de las comunidades de la zona. La participación del gobierno se daba a través de representantes nombrados para ello.

Las funciones de las Mesas de concertación eran: el diagnóstico de su zona, la priorización de problemas y la identificación de soluciones, la elaboración de un plan de desarrollo zonal y la gestión de recursos; la auditoría social del presupuesto municipal, el ordenamiento territorial y la ejecución de proyectos aprobados para la zona, así como rendir cuentas ante cada vecindario y sector de la zona y corresponsabilizarse con la Alcaldía en todas las acciones de interés para los vecindarios, la zona y la ciudad en su conjunto.

Las mesas fueron creadas y convocadas pues, por el Concejo Municipal. Se les dio un carácter transitorio, dado que se trataba de una primera experiencia de este tipo y porque su alcance estaba limitado a un primer ensayo de ejercicio presupuestario con carácter participativo. El Concejo Municipal había tomado la decisión de asignar a cada zona aproximadamente C. 1,300,000 (\$ 160,000) para un promedio de 60 comunidades.

Las primeras mesas zonales transitorias de concertación se instalaron entre septiembre y diciembre de 1997. Realizaron tres sesiones por zona:

- ✓ La primera para detectar y priorizar problemas y alternativas de solución.
- ✓ La segunda para decidir en qué proyectos se invertiría el fondo municipal disponible.
- ✓ La tercera de seguimiento de los proyectos aprobados.

Dadas las enormes necesidades de la mayoría de comunidades y lo limitado del presupuesto, la definición y selección de proyectos se basó en ciertos criterios definidos por la entonces Gerencia de Promoción Social:

- ✓ Que se trate de una solución que le corresponda dar a la Alcaldía.
- ✓ Que resuelva un problema sentido en el mayor número de mesas de trabajo de las sub – zonas.
- ✓ Que afecte al mayor número posible de personas de la zona.
- ✓ Que sea un proyecto factible en términos técnicos, financieros y dentro del período presupuestario.

3.3. SEGUNDO PASO: MESAS Y/O COMISIONES SECTORIALES Y TEMÁTICAS

La política de apertura y concertación del gobierno municipal, llevó en pocos meses a comprender que la constitución de las Mesas Zonales era importante pero insuficiente, ya que se necesitaban otros espacios de concertación y participación ciudadana. Algunos de ellos deberían tener cierta permanencia y otros, un carácter coyuntural con diversas organizaciones e instituciones ciudadanas (gremiales, sindicales, culturales, universidades, ONG's.) alrededor de temáticas específicas como el medio ambiente, el reordenamiento espacial, la política de género, el tratamiento de los desechos sólidos y el rescate del centro histórico. Ante esto, se comienzan a integrar mesas o comisiones específicas, según la temática. Las primeras fueron la de género y la del medio ambiente.

3.4. TERCER PASO: CREACIÓN DE LA GERENCIA DE DESARROLLO HUMANO

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno de San Salvador constató que su política de concertación y promoción de la participación ciudadana, exigía cambios profundos y rápidos en la estructuración y el funcionamiento de la Alcaldía.

Después de análisis y debates, se decide implementar la reestructuración de diversas gerencias en una Gerencia de Desarrollo Humano, con el objetivo de otorgar mayor relevancia y coherencia al accionar de la municipalidad y fortalecer la participación ciudadana. Sería justamente dicha gerencia la que debería encargarse de coordinar y dar seguimiento a ésta última. Ello implicaba la elaboración de un plan estratégico donde se debían definir las estrategias de implementación de la participación ciudadana y de otras unidades de gerencia.

La Gerencia de Desarrollo Humano, también estaba encargada de proponer y trabajar el diseño de las políticas de género, juventud y adolescencia y cultural, todas aprobadas por el Concejo Municipal en los últimos meses del año 99. Para Ello contaba con pequeñas unidades.

Además, debía enfatizar el trabajo en las áreas de desarrollo humano de los distritos, para la creación de las mesas distritales.

También la desconcentración de la alcaldía municipal hacia diversos distritos se plantea como un elemento facilitador de la participación ciudadana.

IV. CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PROPÓSITO, ALCANCES Y METODOLOGÍA

Sobre la base de lo anterior, el Concejo Municipal cobra un mayor nivel de comprensión del alcance y las implicaciones de las medidas tomadas y decide dar un paso adelante: crear una **política** de participación ciudadana, que le permitiera profundizar y precisar la concepción y establecer un conjunto de acciones coherentes que de manera sistemática asegurara la creación y articulación de espacios y mecanismos, de reglas y normas, para hacer de la participación un factor de gobierno en San Salvador.

Esto implicaba profundizar el debate en el seno mismo del Concejo para acordar una concepción unificada. Este proceso de diseñar la política, se abre en septiembre de 1997. Cuatro meses después, en enero de 1998, se lanza dicha política, lo que abre una nueva etapa en la vida del municipio y del país, dado que era la primera vez que un gobierno municipal trazaba una política de participación ciudadana.

4.1. UN CONCEPTO CLARO Y OPERATIVO

Es importante destacar que el concepto de participación ciudadana se construye después de año y medio de gestión, de haber dado pasos concretos y de un debate que se nutrió de los espacios y mecanismos abiertos como los Cabildos, las mesas zonales, las mesas especializadas e incluyó no sólo concejales, sino también gerentes y funcionarios de la alcaldía.

Se trata pues de un concepto construido históricamente con el propósito de que sirva de orientación y guía de su política. Por eso, en la presentación de la política, el Dr. Héctor Silva afirma que esto se hace cuando “hemos recorrido la mitad de

nuestra gestión”¹² y subraya que el proceso ya está en marcha: “Podemos decir con orgullo que hemos iniciado una transformación irreversible, que hará de San Salvador una ciudad de la que cada vez podremos sentirnos más orgullosos”.¹³

Para el gobierno de San Salvador, la **Participación Ciudadana**, es “el involucramiento, en distintos niveles y formas, de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones e instituciones que los agrupan, en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones de desarrollo, por parte de la municipalidad, para convertir a San Salvador en una ciudad segura, próspera y saludable”.¹⁴

Además aclara que “este proceso de involucramiento de la ciudadanía en la gestión del desarrollo local deberá ir adquiriendo niveles y formas superiores en la medida en que se vaya construyendo una cultura de participación ciudadana y un tejido social y organizativo que la sustente”.¹⁵

4.2. EL SUJETO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para el gobierno de San Salvador, el sujeto es en primer lugar los ciudadanos y ciudadanas del municipio. Todos y todas. No hay ningún tipo de discriminación ni exclusión. Desde allí no sólo se establece un sólido y adecuado enfoque de género, sino se apunta a romper con una tradición y una cultura de marginación de los sectores mayoritarios de San Salvador en el diseño y construcción de las políticas municipales.

Para el Dr. Héctor Dada Hirezi, primer regidor del Concejo, en el caso de San Salvador esto constituye un reto muy grande,

12. Ver: *Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador 1998 – 2000. Presentación. Pág. 3.*

13. *Idem.*

14. *Idem. Pág. 7.*

15. *Idem.*

dado que implica la construcción de ciudadanía. Se trata de contribuir a que hombres y mujeres cobren conciencia de sus deberes y derechos como ciudadanos y ciudadanas y en base a tal conciencia, asuman como propio el desarrollo del municipio y participen en él como sujetos creadores y responsables:

“Para el gobierno actual lo medular de la participación ciudadana es la construcción de ciudadanía y no tanto el asumir tareas comunitarias. Participar en obras de la comunidad debe ser una consecuencia de la construcción de ciudadanía y no a la inversa.”¹⁶

En segundo lugar, el concepto plantea que las **organizaciones e instituciones** de la sociedad civil son claves como parte de ese sujeto. “Para este gobierno – afirma también el Dr. Dada – la **participación ciudadana** incluye a todos los sectores de la población del municipio. Se trata de un proceso indispensable para el desarrollo municipal, que debe comenzar por estimular que la gente se “atreva” a discutir los problemas municipales **en forma organizada**. Pero no puede quedarse allí. El propósito es que participen en los procesos de toma de decisión incluso en relación a asignaciones de presupuesto”.¹⁷

Esto también tiene implicaciones para dichas organizaciones e instituciones. La primera y más importante es que tengan una capacidad instalada de generar propuestas viables y oportunas. Pero también que puedan y sepan asumir una co-responsabilidad en la toma de decisiones y en su implementación.

En tercer lugar, la política de participación ciudadana establece prioridades. Expresamente señala que “se orientará prioritariamente a promover la inclusión de los siguientes sectores”:

16. *Entrevista hecha por el autor al Dr. Héctor Dada Hirezi. San Salvador. Marzo de 2000.*

17. *Idem.*

- ✓ Vecinales.
- ✓ Pequeños, medianos y grandes empresarios.
- ✓ Gremiales de profesionales.
- ✓ Mujeres.
- ✓ Jóvenes.
- ✓ Organizaciones sociales y culturales.
- ✓ ONG's.
- ✓ Universidades y centros e investigación.
- ✓ Organizaciones sindicales.
- ✓ Organizaciones religiosas.

Y enfatiza que “especial atención recibirá la promoción de la participación de la juventud y de la mujer”¹⁸.

4.3. OBJETIVOS Y RESULTADOS

A partir del concepto establecido y teniendo claro el sujeto, el Gobierno de San Salvador se traza un conjunto de objetivos y resultados, entre los que destacan:

- La institucionalización de la participación ciudadana, a un nivel tal “que la próxima gestión se vea obligada a continuar promoviéndola o a pagar un alto precio político, si intenta suprimirla o coartarla”.
- Participación ciudadana en asignación presupuestaria.

18. *Política de Participación Ciudadana. Pág. 10.*

- Dar pasos para implementar contraloría ciudadana.
- Contribuir a elevar la calidad de la organización y representación de la población
- Implementar formas de co-gestión de servicios municipales y espacios públicos

Estos nos permiten comprender mejor hasta dónde quiere llegar el gobierno de San Salvador.

Institucionalizar quiere decir crear el marco legal e institucional que aseguren la permanencia y la efectividad de los espacios y mecanismos de participación ciudadana.

4.4. PRINCIPIOS:

Obviamente, una política que busca transformar la forma de gobernar supone deberes y derechos para quienes participan, en este caso, gobierno y ciudadanía. Por ello el Concejo Municipal considera que la política debe responder a un conjunto de principios que le dan sentido y soporte.

Dichos principios son:

- ✓ **INCLUSIÓN:** para el diseño y la implementación de las políticas – incluyendo la presente – el gobierno de San Salvador buscará siempre la mayor y más cualificada participación posible de los distintos sectores y fuerzas ciudadana, sin excluir ni discriminar a ninguno.
- ✓ **DIFERENCIACIÓN:** los sectores y grupos ciudadanos deben ser comprendidos por el gobierno municipal con sus características específicas y tratados de acuerdo a ellas. Es importante ubicar los grupos más vulnerables y especiales como mujeres y juventud, con el fin de hacer esfuerzos especiales para generar su participación.

- ✓ **INTEGRACIÓN:** respetando los intereses y características específicas de grupos y organizaciones ciudadanas, el gobierno municipal debe propiciar procesos que permitan integrar a todos los ciudadanos en espacios, momentos e instancias, a través de representaciones legítimas.
- ✓ **EQUIDAD:** todo ciudadano y ciudadana de San Salvador, tendrá iguales derechos y deberes de participación independientemente de su posición genérica, edad, raza, religión, ideología política y condición económica o social.
- ✓ **FLEXIBILIDAD:** la participación se promoverá de manera sistemática y permanente, de acuerdo a los momentos y circunstancias y sin encajonarla en modelos rígidos que coarten la creatividad y oportunidad.
- ✓ **LEGALIDAD:** la participación de la ciudadanía debe tener siempre basamento jurídico. La alcaldía facilitará las herramientas jurídicas que aseguren esto y buscará los mecanismos y figuras legales más adecuadas que estimulen y garanticen la participación.
- ✓ **REALISMO:** tanto la alcaldía como la ciudadanía deben conocer con claridad los límites de la participación ciudadana y tener conciencia de la limitación de recursos.
- ✓ **COHERENCIA:** se buscará siempre que la política de participación ciudadana sea coherente con la visión, los planes y las demás políticas del gobierno, de manera que interactúe con ellas y las complementa.
- ✓ **LEGITIMIDAD:** se buscará que, de cara al bien común, la participación ciudadana de acuerdo al carácter y

envergadura en cada caso concreto, goce del mayor grado de representatividad posible.

- ✓ **RESPONSABILIDAD:** tanto el Gobierno de San Salvador y las instancias de ciudadanos y ciudadanas como éstos individualmente deberán en todo momento dar cuenta de sus decisiones y asumir las consecuencias de las mismas.
- ✓ **APRENDIZAJE:** el gobierno implementará mecanismos y métodos que le permitan un aprendizaje permanente de los resultados concretos de la participación ciudadana en las políticas y planes del municipio y la pronta incorporación de las lecciones aprendidas.

4.5. FORMAS Y MECANISMOS

Las diferentes formas y mecanismos que la actual gestión municipal promoverá para fortalecer y ampliar la participación ciudadana son ¹⁹:

- **INFORMACIÓN** transparente y fluida entre el gobierno local y la ciudadanía como prerequisite para que ciudadanos y ciudadanas puedan emitir opinión o tomar decisiones en forma consciente y responsable.
- **LA CONSULTA CIUDADANA**, como un mecanismo en que el gobierno local requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte de ésta para tomar una decisión que afecta los intereses de consultados.
- **La TOMA DE DECISIONES** por parte de ciudadanos y ciudadanas, como mecanismo excepcional en que el

19. *Idem.* Pág. 8.

gobierno local transfiera a la ciudadanía el poder de decisión sobre cuestiones que entienda pertinentes por su trascendencia para la vida de la comunidad.

- El involucramiento de la ciudadanía en **movilización de recursos** y en la ejecución de decisiones tomadas con su participación.
- El involucramiento responsable de la ciudadanía o de un sector de ésta en la **gestión** de bienes o servicios de carácter público.
- La **contraloría ciudadana**, como mecanismo que permite la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno local de recursos públicos.

El nivel y la calidad de la participación ciudadana en la gestión municipal dependerán, en buena medida, de los niveles de cultura democrática y organización social que se forjen en el municipio, así como de la existencia de espacios y mecanismos institucionales que la hagan posible.

4.6. ESPACIOS E INSTRUMENTOS

Un aspecto vertebral de la política de participación ciudadana es el relacionado con los espacios e instrumentos que pretenden crear, sentando con ellos las bases de una nueva institucionalidad.

Estos mecanismos e instrumentos son:

MESAS DISTRITALES

En ellas estarán representados los distintos vecindarios y demás agrupaciones del tejido social y económico

de cada zona. Las Mesas tendrán como funciones priorizar las necesidades de sus vecindarios, definir la inversiones que se desarrollarán en la zona con presupuesto municipal, articular iniciativas de desarrollo local entre diversos actores locales y promover financiamiento adicional.

El Concejo Municipal establecerá una estrategia financiera que permita crear un fondo especial para la construcción de infraestructura, para evitar que ésta absorba todo el presupuesto asignado a cada mesa distrital.

COMISIONES CONSULTIVAS

Por convocatoria del Gobierno Municipal se integrarán en ellas ciudadanos y ciudadanas representantes y representativos de diferentes instituciones locales, como gremios, asociaciones, ONG's, Universidades, Iglesias, etc.

Las Comisiones Consultivas se estructurarán alrededor de ejes temáticos específicos: recuperación del centro histórico, género, medio ambiente, promoción cultural, reajustes impositivos, mercados, venta callejera, prostitución, etc.

Este espacio servirá para que la municipalidad consulte las políticas y acciones más apropiadas alrededor de un tema específico, con los actores institucionales y personas involucradas en la temática, así como para establecer alianzas interinstitucionales que permitan abordar coordinadamente la solución de problemas específicos.