

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN SALVADOR**

*Notas sobre una experiencia  
1997 – 2003*



*Alberto Enríquez Villacorta  
Marcos Rodríguez*

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN SALVADOR**

*Notas sobre una experiencia  
1997 – 2003*



*Alberto Enríquez Villacorta  
Marcos Rodríguez*

San Salvador, El Salvador, julio del 2004

# *Participación Ciudadana en San Salvador*

Notas sobre una experiencia  
1997-2003

*Editado por:*

FUNDE, Fundación Nacional para el Desarrollo  
15 Calle Pte. N° 4362, Col. Escalón,  
San Salvador, El Salvador.

Comisión de Concertación para la Participación  
Ciudadana de la Ciudad de San Salvador

*Autores:*

Alberto Enríquez Villacorta  
Marcos Rodríguez

*Asistente de investigación:*

Angela Zamora Rivas

*Diseño y diagramado:*

Astaciodiseño (277-0330)

*Pintura de portada:*

“Centro de San Salvador”  
del pintor Oscar Soles.  
Técnica: Acrílico sobre Tela. 1996.

*Se imprimieron:*

1000 ejemplares en julio de 2004.

© Derechos Reservados.

Comisión de Concertación  
para la Participación Ciudadana  
de la Ciudad de San Salvador.

Se autoriza la reproducción  
total o parcial  
siempre y cuando se cite  
la fuente.

## ÍNDICE

PRESENTACION.....	9
INTRODUCCION.....	10
I. QUE ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	11
1.1 Una relación entre ciudadanía y Estado.....	19
1.2 Participación y enfoque de derechos.....	26
1.3 Objeto de la participación y replanteamiento de lo público.....	30
1.4 Causas de la participación ciudadana.....	33
1.5 Expectativas sobre la participación ciudadana.....	43
1.6 Actores de la participación ciudadana.....	50
1.7 Ámbitos espaciales de la participación.....	53
1.8 Niveles o formas de participación ciudadana.....	56
1.9 Algunos problemas de la participación ciudadana.....	60
II. SAN SALVADOR: BREVE RESEÑA.....	65
III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTORICO.....	71
IV. EL PROCESO DE PARTICIPACION CIUDADANA: 1997-2003.....	89
4.1 PRIMERA ETAPA: EN BUSQUEDA DEL LA PARTICIPACION CIUDADANA (MAYO 1997 – DICIEMBRE 1998).....	91
<i>Recepción de la municipalidad.....</i>	<i>92</i>
<i>Buscando ideas, experiencias y apoyos.....</i>	<i>96</i>
<i>Primeros pasos.....</i>	<i>99</i>
<i>Primer Cabildo Abierto.....</i>	<i>101</i>

<i>Mesas de Concertación Zonal</i> .....	106
<i>Primera reorganización gerencial</i> .....	111
<i>Las Mesas temáticas: primer esfuerzo dirigido a las capas medias</i> .....	117
<i>Inicia desconcentración y se crean los distritos</i> .....	119
<i>Los distritos buscan a los sectores medios</i> .....	128
<i>Cooperación Internacional: el Proyecto de la Agencia Holandesa para la Cooperación al Desarrollo, NOVIB</i> .....	131
<i>Proyectos Relevantes</i> .....	132
<i>a) Arranca rescate de Centro Histórico de la Ciudad</i> .....	132
<i>b) Construcción de un nuevo relleno sanitario</i> .....	141
<b>4.2 SEGUNDA ETAPA: EXPERIMENTACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO PRACTICA COTIDIANA DE LA MUNICIPALIDAD (ENERO 1999-DICIEMBRE 2001)</b> .....	144
<i>Se aprueba política de Participación Ciudadana de San Salvador</i> .....	146
<i>Un concepto claro y operativo</i> .....	148
<i>El sujeto de la participación</i> .....	149
<i>Objetivos y resultados</i> .....	150
<i>Principios</i> .....	151
<i>Formas y mecanismos</i> .....	153
<i>Espacios e instrumentos</i> .....	154
<i>Sesiones abiertas del Concejo Municipal</i> .....	158
<i>Comisión Consultiva de Participación Ciudadana</i> .....	162
<i>Comisiones Consultivas y aprobación de políticas</i> .....	166

Otros mecanismos de participación .....	168
Mesas Distritales y Zonales .....	170
Ordenanza Reguladora de la Comercialización y Consumo de bebidas Alcohólicas del Municipio de San Salvador.....	179
Plan de Inversión Participativo .....	180
Arranca Presupuesto Participativo .....	182
Se Planifica Plebiscito.....	191
Continúa Proceso de Desconcentración Municipal.....	193
Nuevos problemas organizativos y conflictos de poder .....	199
Continúa reestructuración de la municipalidad .....	204
Proyectos Relevantes .....	207
a) Prosigue Recuperación de Zonas Verdes.....	207
b) Continúa Rescate del centro Histórico.....	208
c) Mesa Barrial de San Jacinto .....	218
d) Planes de Ordenamiento Territorial con Participación Ciudadana.....	224
<b>4.3 TERCERA ETAPA: TRAS LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA (ENERO 2002 – ABRIL 2003) .....</b>	<b>226</b>
Ordenanza para la transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador .....	227
Reglamento de la Ordenanza para la Transparencia y la Participación Ciudadana.....	232
Segundo Presupuesto Participativo .....	233
Comisión Consultiva para el Anillo Periférico .....	236

Proyectos relevantes .....	240
a) Reconstrucción del Mercado Central .....	240
V. ASPECTOS CRITICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN SALVADOR.....	245
5.1 Alcances de la Participación .....	247
5.2 Representación y Representatividad .....	251
5.3 De una visión idílica a una Visión Política de la participación Ciudadana .....	254
5.4 La participación de los sectores Medios y Altos .....	258
5.5 Participación Ciudadana y Política Partidaria .....	264
5.6 Participación y Liderazgo .....	268
5.7 La Participación como Inversión .....	268
5.8 Participación Ciudadana y Servicios Municipales.....	270
VI. PRINCIPALES RESULTADOS .....	275
VII. LIMITES, PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS .....	295
VIII. LAS LECCIONES MAS IMPORTANTES .....	303
IX. MIRANDO EL FUTURO: INTERROGANTES Y DESAFIOS.....	313
EPILOGO .....	329
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....	333

## PRESENTACIÓN

En mayo de 1997 se abrió en San Salvador un proceso de Participación Ciudadana que no tenía precedentes en el municipio y que se iría desarrollando a lo largo de seis años, provocando importantes cambios en la forma de hacer gobierno y en la forma de hacer ciudadanía, de cara a la profundización de la democracia y al impulso del desarrollo local de la capital salvadoreña.

Dicho proceso fue dejando a su paso múltiples enseñanzas, no sólo para sus protagonistas directos, sino también para actores de procesos similares, tanto en otros territorios salvadoreños como de fuera del país.

La Comisión Consultiva de Participación Ciudadana ha considerado por ello de mucha importancia, recoger los aspectos más relevantes del proceso y sus principales logros, lecciones y desafíos, con el único propósito de contribuir a los esfuerzos que se están haciendo en diversos municipios y regiones de El Salvador y Centroamérica para que la ciudadanía se convierta en verdadero actor de la democracia y el desarrollo local.

Agradecemos en primer lugar a los/las ciudadanos de San Salvador, a la Agencia Holandesa de Cooperación NOVIB por su cooperación constante y valiosa a lo largo de los seis años que abarca el trabajo; al ex Alcalde Dr. Héctor Silva, a los Concejales y Concejales de los dos períodos (1997 – 2000 y 2000 – 2003), por la voluntad política demostrada, a los funcionarios y funcionarias de la Alcaldía por incorporar en su trabajo cotidiano los principios de participación ciudadana.

Esperamos que el proceso de Participación Ciudadana que se ha desplegado con tanto vigor, a pesar de los obstáculos y limitaciones que ha debido ir sorteando, se amplíe y profundice en los años venideros y San Salvador se convierta así en un pilar y baluarte de la construcción democrática y el desarrollo local en nuestro país.

Comisión Consultiva de Participación Ciudadana:

Alberto Enríquez Villacorta	Miguel Sáenz Varela
Carlos Solórzano	Morena Herrera
Elena Martel	Rosa Aída Siliézar
Marcos Rodríguez	Ruth de García
Marta Elena Rauda	

San Salvador, julio 2004



## INTRODUCCIÓN

La Participación Ciudadana no es solamente un concepto en construcción y un tema de intensos debates en El Salvador y el mundo entero, también es un componente de muchos procesos de desarrollo local en nuestro país y el resto del continente latinoamericano.

El 1º de mayo de 1997 un nuevo gobierno tomaba posesión en San Salvador, la capital de la república de El Salvador, y una de las principales novedades que le dieron el triunfo era justamente introducir la Participación Ciudadana, como uno de los factores que inauguraría en la ciudad una nueva manera de gobernar en función de generar mayores niveles de democracia y abrir una ruta hacia un desarrollo sustentable.

Esta promesa se intentó llevar a la práctica a lo largo de dos períodos consecutivos de gobierno entre 1997 y 2003. Por la significación que tienen, los procesos desencadenados, los alcances e implicaciones y los nuevos desafíos que presenta, la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana ha querido hacer un esfuerzo para recoger las principales enseñanzas que este proceso arroja.

No se trata de una lectura exhaustiva de la experiencia. Tampoco se pretende una objetividad absoluta. Simplemente se busca arrojar insumos desde un proceso de desarrollo local en marcha, que contó con la visión y la decisión política de abrir paso a la ciudadanía para que tome cartas en el rumbo estratégico de un municipio que para El Salvador – y nos atreveríamos a decir, para Centroamérica - tiene importancia vertebral.

El presente trabajo está dividido en once capítulos. El primero aborda la problemática y el debate en torno al concepto y enfoque de la Participación Ciudadana. El segundo da cuenta de los antecedentes y el contexto histórico del municipio de San Salvador. En el tercero se introduce la apertura del proceso de Participación Ciudadana en la capital salvadoreña. Los siguientes tres capítulos recorren las etapas del proceso de Participación Ciudadana desde mayo de 1997 hasta abril del 2003.

En el séptimo capítulo, se hace una reflexión en torno a algunos aspectos críticos del proceso destacados por las personas entrevistadas. El capítulo octavo intenta resumir los principales resultados de la experiencia y el capítulo décimo los obstáculos y problemas que enfrentó.

Las lecciones que a juicio de los autores vale la pena destacar, se recogen en el décimo capítulo, para cerrar con una mirada prospectiva sobre los desafíos que deberá enfrentar el nuevo gobierno de San Salvador en caso que mantenga la decisión de continuar profundizando la Participación Ciudadana como factor fundamental del desarrollo de la capital salvadoreña.

## CAPÍTULO I

# QUÉ ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA





## I. QUÉ ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como cualquier otra palabra que se emplee corrientemente y al mismo tiempo en lenguajes especializados, la “participación” puede tener distintos significados. En política, “participar” puede significar desde votar en las elecciones hasta intervenir en actividades mucho más complejas como planificación nacional o local o la definición del presupuesto de una entidad pública. Pero la palabra “participar” se emplea también en ámbitos, como la educación, donde la pedagogía de Pablo Freire por ejemplo, ha cambiado radicalmente la relación entre quien supuestamente enseña y quien supuestamente aprende. En todo caso, hay que reconocer que ésta es una de las palabras que goza de buena fama, al punto que en la actualidad se utiliza habitualmente en eventos políticos de alto nivel y es casi imposible encontrar alguna personalidad que se oponga públicamente a la participación en general y a la participación ciudadana en particular. Veamos algunos ejemplos.

Hace solo dos años atrás (2002), los Jefes de Estado iberoamericanos reconocieron *la necesidad de promover acciones que se sustenten en la Participación Ciudadana, así como la importancia de instituciones que como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa Participación Ciudadana en las cuestiones de la vida pública.*<sup>1</sup>

De igual manera, la Agenda 21, respaldada por Naciones Unidas, sostiene que una “amplia participación en la toma

---

1. *Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, Bávaro, República Dominicana. Artículo 3. 16 de noviembre 2002.*

de decisiones” es un “prerequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible”<sup>2</sup> y la OCDE argumenta que los “procesos de consulta y participación bien diseñados” son “especialmente importantes” en relación a las “políticas que promuevan el desarrollo sostenible, a causa de la multiplicidad y complejidad de los objetivos implicados”.<sup>3</sup>

También son varios los gobiernos que últimamente han aprobado reformas legales que promueven y reglamentan la Participación Ciudadana, o están discutiendo anteproyectos de ley en torno a la misma. Entre las leyes aprobadas cabe destacar la Ley de Participación Popular de Bolivia (1993), la Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua (2003), la Ley de Consejos de Desarrollo de Guatemala (2001), la Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadanos en Perú (1994) y las Leyes de Participación Ciudadana los Estados mexicanos de Jalisco (1998), Colima (1999), Morelos (2000), Baja California (2001), Zacatecas (2001) y Guanajuato (2002), así como del Distrito Federal (1998). En Venezuela, se incluyeron diversos mecanismos directos de Participación Ciudadana en su nueva Constitución en 1999, se aprobó una Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en el 2002 y se está discutiendo actualmente un anteproyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana. De igual manera, se están discutiendo actualmente anteproyectos de Participación Ciudadana en República Dominicana (2002) y Chile (2003).

En El Salvador, los únicos cambios legales relevantes relacionados con la Participación Ciudadana han sido la

2. *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Agenda 21. Pág. 219. New York, United Nations Organization, 1992.*
3. *OECD. Sustainable Development: Critical Issues. Pág. 103. París, Francia. 2001.*

aprobación de ordenanzas de Participación Ciudadana en varios municipios del país, como San Salvador (2000), Armenia, Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa, Santo Tomás y Olocuilta (todas en el 2002).

Cabe señalar sin embargo que también se han presentado una propuesta de Ley de Participación y Transparencia de parte del gremio de municipalidades (COMURES) y varias propuestas de reforma al título IX de Código Municipal que precisamente trata sobre la participación de la comunidad.

Por último y para completar con otros ejemplos la evidencia de que la Participación Ciudadana es un fenómeno que se extiende progresivamente en toda América Latina, cabe señalar que durante los años recientes se han implementado en muchos países experiencias de Participación Ciudadana, entre las que sobresale por su carácter innovador, el llamado Presupuesto Participativo. Como es sabido, este fue diseñado y puesto en marcha originalmente en Porto Alegre, Brasil, y posteriormente replicado ampliamente a nivel municipal y estatal en diversos lugares del continente. Otras experiencias muy difundidas a nivel internacional que también se han ensayado en El Salvador, han sido la Planificación Participativa municipal y la conformación de entidades permanentes de participación ciudadana, como son los Consejos o Comités de Desarrollo Local o Municipal.

Un factor que contribuyó a darle vigencia a la participación ciudadana a sido su reconocimiento como estrategia eficaz por los nuevos enfoques del desarrollo que surgieron a finales del siglo XX, como el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo integral o el desarrollo multidimensional, para solo citar algunos ejemplos.

Así, para Rodrigo Borja, "la participación es un importante componente del desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona". Pero la participación no solo adquirió relevancia porque resulto funcional a distintos enfoques de desarrollo, sino también porque adquirió valor propio como un aspecto consustancial a la democracia. De ahí que el mismo Rodrigo Borja afirma que: la democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. La democracia es participativa. La sustancia de la democracia es la participación".<sup>4</sup>

Una de las estrategias en que la participación ha sido planteada como algo sustancial, en América Latina, es la de "desarrollo local", Detrás de ésta, subyace la convicción de que las posibilidades de desarrollo humano no dependen solamente de factores macro (nacionales y globales), relativamente difíciles de influir desde lo local, sino que también dependen de las condiciones que plantea el entorno inmediato en que se desenvuelve la existencia de la gente. Ya que es además, donde se producen los problemas más sentidos por la población. Y, lo que es más importante, parte de la convicción de que estos problemas y este entorno se pueden enfrentar mejor, si en la búsqueda de soluciones se cuenta con la decidida participación de las personas y organizaciones de las localidades.<sup>5</sup>

4. Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Citado por Congreso: Gobiernos Locales; El Futuro Político de México. <http://www.iglom.iteso.mx/rmartinez.PDF>*
5. Rodríguez, Marcos y García, Alfonso. *La Experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa. Pág. 13. San Salvador, El Salvador. Diciembre del 2000.*

De ahí que la mayor parte de las definiciones sobre desarrollo local, ponen en el centro de este proceso la participación y la concertación entre personas y organizaciones de un territorio. Como ejemplo tenemos que la Estrategia Nacional de Desarrollo Local de El Salvador (2001), cuya importancia deviene de que es un planteamiento concertado entre el gobierno central, los gobiernos municipales y diversas organizaciones ciudadanas del país,<sup>6</sup> expresa que entiende por desarrollo local:

*“Un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico.”<sup>7</sup>*

Es en este marco conceptual del desarrollo local, pero de manera anticipada que el Concejo Municipal de la Alcaldía de San Salvador definió en 1999 después de un proceso de debates que :

6. *Comisionado Presidencial para la Inversión Pública (CPIP), Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), RED PARA EL DESARROLLO LOCAL (FUSAI, SACDEL, FUNDAMUNI, FUNDAUNGO, FLACSO, FUNDE), SECTOR PRIVADO (FUSADES/ FORTAS, ANEP).*
7. *Grupo Consultivo y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador. Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL). 2001. [http://www.fisd.l.gob.sv/fis\\_static/centro\\_dctacion/dic2000/desa\\_local/download/estrategiaNDL.htm](http://www.fisd.l.gob.sv/fis_static/centro_dctacion/dic2000/desa_local/download/estrategiaNDL.htm)*



*Entendemos por Participación Ciudadana al involucramiento en distintos niveles y formas, de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones e instituciones que las 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.<sup>8</sup>*

Este concepto de Participación Ciudadana fue retomado por el siguiente Concejo Municipal (2000-2003), el cual solo aclaró mejor en la “Ordenanza para La Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador”, que el involucramiento de la ciudadanía. *“Se debe producir en los procesos informativo, consultivo, resolutivo, ejecutivo y contralor de las gestiones relacionadas con el ejercicio del Gobierno Municipal”<sup>9</sup>*

Si bien esta definición es fecunda y permitiría desarrollar un marco conceptual a partir de ella, para efectos del presente trabajo, consideramos importante ampliar los insumos conceptuales y con ese propósito realizamos una revisión de lo publicado, principalmente en Internet. En adelante exponemos algunas de las definiciones que nos han parecido más sugerentes, con el propósito de que sean conocidas por los lectores y lectoras, para utilizarlas como insumo para el análisis que realizaremos posteriormente y para enriquecer algunos aspectos relacionados con el concepto de la Participación Ciudadana.

8. *Concejo Municipal de la Alcaldía de San Salvador, Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador (1999). Página Web de la Alcaldía de San Salvador .*
9. *Concejo Municipal de San Salvador, Ordenanza para La Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana Del Municipio De San Salvador, Art.-4, página Web de la Alcaldía de San Salvador, <http://www.amss.gob.sv/pages/gobmuni/normativas/ordenanza/pc/ordenanza.htm>*

## 1.1 Una relación entre ciudadanía y Estado

La primera característica que distingue la Participación Ciudadana es que se trata de una relación entre ciudadanía y Estado. Como ya se expuso, para la Alcaldía de San Salvador, esta relación se desarrolla entre los ciudadanos y ciudadanas del municipio por un lado y el Gobierno Municipal por el otro, pero puede también estar referida a otros niveles de gobierno como el gobierno departamental o nacional, la Asamblea Legislativa o incluso otra entidad del Estado, como el Poder Judicial. En todo caso, como afirma el nicaragüense Manuel Ortega, se trata de una “interacción de los individuos con el Estado, en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad”.<sup>10</sup> La idea misma de ciudadanía hace alusión a la pertenencia de las personas a una comunidad organizada, que cuenta con autoridades establecidas y un conjunto de derechos y obligaciones que regulan la vida social. No hay ciudadanía si no existe Estado, debido a lo cual si la participación es “ciudadana” se está haciendo necesariamente referencia a una relación entre ciudadanía y algún organismo del Estado.<sup>11</sup>

10. Manuel Ortega, citado en *Participación Ciudadana y Concertación una Lectura desde las Experiencias Locales*. Pág. 7. FUNDE, San Salvador, El Salvador, 2001. <http://www.funde.org/Publicaciones/PublicacionesFUNDE/libros/textocompleto/participacionciudadanayconcertacion.pdf>.

11. *Coincidimos sin embargo con Roberto Godoy Fuentes en que hay que reconocer que durante los últimos años el proceso de constitución de ciudadanía está paulatinamente sobrepasando las fronteras de los países, debido a lo cual está surgiendo una corriente internacional que brega por incorporar un nuevo actor: el ciudadano internacional. Procesos como la globalización, la velocidad e intensidad del intercambio comunicacional y el propio metabolismo de la sociedad de fin de siglo están propiciado la constitución de esta nueva ciudadanía internacional que presiona por la defensa de los derechos humanos y hace evidente la necesidad de contar con un estatuto jurídico internacional destinado a normar la nueva relación del ciudadano con el conjunto de la comunidad internacional representada por sus organismos. (Estudio de Caso N° 50: Participación Ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile. Éd. Universidad de Chile, año 2000).* <http://www.dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO50.pdf>.

Lo dicho, señala que la Participación Ciudadana es solo una entre otras formas posibles de participación. En un reciente trabajo sobre la experiencia de los Comités de Desarrollo Local en El Salvador, se diferencia, por ejemplo, la Participación Ciudadana de la Participación Autogestionaria, que alude a un conjunto de relaciones de cooperación que las personas establecen entre sí para mejorar sus condiciones de vida, asociándose en organizaciones comunitarias, cooperativas, o grupos de ayuda mutua.<sup>12</sup> Hay autores que hablan también de otras dimensiones de la participación como la Participación Extendida, para hacer referencia a las redes de organizaciones y movimientos asociativos emergentes, la Participación de Mercado, que de manera controvertida, describe las interrelaciones que se producen en el espacio del ciudadano como consumidor, o la Participación Informativa, en la cual las personas asumen una ciudadanía simbólica o de masas y se hacen parte de comunidades de sentimientos, de celebraciones y de maneras de aprovechar el tiempo libre, integrándose a relatos y mundos comunes de imágenes.<sup>13</sup>

Volviendo a la Participación Ciudadana, cabe señalar que está hace referencia a una modalidad de participación política, entendiendo por ésta el conjunto de actos y actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal, tanto la elección de los decisores como las decisiones que éstos toman. Sin embargo, lo que actualmente se conoce

---

12. Rodríguez, Marcos y Cerritos, Porfirio. "Los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local en El Salvador" .....SACDEL, en edición. San Salvador, El Salvador. 2004.

13. Brunner, José Joaquín (1997). "Ciudadanía y Participación: notas para la discusión", citado por Fuentes Godoy, Roberto. Op. Cit.

como Participación Ciudadana es diferente a las dos modalidades que durante la mayor parte del siglo XX fueron consideradas como las formas habituales de participación política: la Participación Electoral y la Participación de Incidencia Ciudadana.

La Participación Electoral se sustenta básicamente en el ejercicio de los llamados derechos políticos tradicionales, los cuales se pueden resumir como el derecho a: i) participar en elecciones, ii) elegir o ser elegido /a para un cargo de representación, iii) acceder a una investidura con autoridad política, e iv) integrar un partido político. En el marco de este tipo de participación, los ciudadanos y ciudadanas pueden realizar una amalgama de comportamientos políticos, que se han tipificado como: exponerse a estímulos políticos, votar, empezar una discusión política, tratar de convencer a otro para que vote de cierta manera, llevar un distintivo político, tener contactos con un funcionario o dirigente político, dar dinero a un partido o un candidato o candidata, participar en un comicio o en una asamblea política, contribuir con su propio tiempo a una campaña política, inscribirse como miembro activo de un partido político, participar en reuniones en que se toman decisiones políticas, solicitar contribuciones en dinero para causas políticas, presentarse como candidato o candidata para un cargo electivo y ocupar cargos públicos o de partido.<sup>14</sup>

Como puede observarse, la participación electoral se caracteriza por ser una relación entre ciudadanía y Estado

---

14. Milbrath. L. W. *Political Participation*. Págs.113-114. Chicago. Rand Macnally 1965.

que: a) siempre es intermediada directa o indirectamente por un partido político, b) se desarrolla principalmente alrededor de eventos electorales, y c) consiste básicamente en la búsqueda del acceso al control del poder mediante la elección de un partido y/o personas que representen a la ciudadanía en el control del Estado.

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACION CIUDADANA

**Estado (Nacional y Local)**  
**Gobierno**  
**Funcionarios**

**VOTO**  
Delegación total  
del poder  
de decisión y  
gestión sobre  
asuntos públicos

**PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA:**  
Compartir el poder  
de decisión  
y gestión sobre  
asuntos públicos

**Ciudadanos/as**

**Ciudadanos/as  
y sus  
organizaciones**

La incidencia es otra forma de Participación Política que se practica desde hace muchos años, pero que a diferencia de la participación electoral, no pretende conquistar el poder político, sino influir sus decisiones de manera que éstas convengan a los intereses de las organizaciones que la ejercen. Esta participación no se ejerce por tanto, a través de organizaciones vinculadas al poder político (como los partidos políticos), sino a través de organizaciones de la misma ciudadanía como gremios, sindicatos, organizaciones sociales, ONG, etc., que los estudiosos en ciencias políticas caracterizan como grupos de interés o de presión. Las prácticas de participación que en este caso se promueven van desde algunas sofisticadas y blandas, como el lobby con los decisores políticos, hasta otras más duras y confrontativas, como manifestaciones, huelgas, boicots, bloqueos de tránsito y otras formas de presión civil. Pero se trata, en todo caso, de una relación en una sola dirección, desde la ciudadanía hacia los decisores políticos, en la que aquella trata de influir la decisión de éstos, sin asumir mayores compromisos.

El concepto de Participación Ciudadana, como ya quedó apuntado, es considerablemente más reciente que las dos formas de Participación Política mencionadas y hace referencia a una forma de Participación Política cualitativamente distinta. A diferencia de la Participación Electoral, la Participación Ciudadana propugna un involucramiento más permanente y directo de la ciudadanía en las actividades públicas, que no es mediado por partidos políticos y tampoco se orienta a conquistar el control del Estado mediante la elección de representantes o funcionarios de Estado.

Por otro lado, a diferencia de la Incidencia Ciudadana, la Participación Ciudadana no se desarrolla fuera del ámbito de las decisiones políticas, sino en su límite. Esto implica una situación de difícil equilibrio ya que por un lado las organizaciones sociales que la ejercen no pierden su carácter de organizaciones independientes del poder político, pero por otro lado, se vuelven co-responsables de las decisiones tomadas en este marco. Vale decir que ganan influencia en las decisiones pero también dejan de actuar desde afuera del sistema y por tanto, asumen cierto nivel de compromiso con las políticas públicas que se han definido con su participación. Como afirma el Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas (PAIC) de Paraguay, la Participación Ciudadana implica también “una cuota de responsabilidad de la ciudadanía en el éxito o fracaso de la sociedad en la consecución de sus objetivos”.<sup>15</sup>

Estas características de la Participación Ciudadana, de ser del proceso político pero de manera autónoma a los partidos políticos, al mismo tiempo que asume responsabilidad sobre las decisiones tomadas; no han sido aún suficientemente asimiladas por todos gobiernos y partidos políticos, ni tampoco por la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, los partidos tienen a menudo dificultades para comprender que las organizaciones de la sociedad civil deben ser preferentemente autónomas y tienden, en consecuencia, a considerar que su participación implica un apoyo político al partido de gobierno o que detrás de cada organización civil hay algún partido político que la controla. Por su lado, no faltan organizaciones sociales que

15. Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas (PAIC): [http://www.cird.org.py/iniciativas/CIRD\\_2da\\_convocatoria.pdf](http://www.cird.org.py/iniciativas/CIRD_2da_convocatoria.pdf).



se consideran subordinadas a un proyecto político partidario o en el extremo contrario, existen otras que sienten pánico de verse involucradas en decisiones gubernamentales.

Desde nuestra perspectiva, la Participación Ciudadana no se contrapone, ni pretende sustituir a las formas de participación antes mencionadas. Por un lado, complementa la participación electoral, conformando ambas una dimensión considerablemente más amplia y democrática de la participación política que la que ha existido tradicionalmente. Por otro lado, la Participación Ciudadana tampoco sustituye la necesidad que tiene la sociedad de contar con grupos ciudadanos que jueguen un papel crítico y correctivo sobre el sistema político, para lo cual deben ser especialmente celosos de su autonomía. Pero plantea también que la necesidad de relación entre sociedad civil y decisores políticos debe contemplar un espacio de deliberación y cooperación.

## 1.2 Participación y enfoque de derechos

Desde el punto de vista de su filosofía, existen básicamente dos enfoques para entender la Participación Ciudadana, uno que la plantea como una concesión del Estado que éste debe regular cuidadosamente, mientras que otro que la ve como un derecho ciudadano que debe de ser reconocido y protegido por el Estado. Estos razonamientos filosóficos pueden parecer a primera vista irrelevantes, no obstante de ellos depende la forma en que partidos y políticos abordan la cuestión.

El primer enfoque es el que domina en El Salvador y la mayor parte de países del mundo, donde aún se lucha por hacer efectivos o institucionalizar algunos derechos que han sido formulados en los siglos precedentes, como los derechos civiles y políticos básicos. No digamos ya los derechos sociales,

como el acceso universal a educación, salud, vivienda y pensiones, que fueron promovidos en el siglo XX y actualmente se encuentran en retroceso frente a las privatizaciones y reducciones de los presupuestos públicos.

Al analizar, por ejemplo, la Constitución de la República aprobada en 1983, se encuentra que ésta solo consagra los derechos de: a) ejercer el sufragio, b) asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos y c) optar a cargos públicos.<sup>16</sup> El derecho a la participación y a la contraloría ciudadana del Estado, no aparecen consignados directa ni indirectamente, como sucede en cartas magnas más actuales, como las de Colombia (1991) y Venezuela (1999). De igual manera, el Código Municipal vigente desde 1986, en su título XI referido a “la participación de la comunidad”, expone un conjunto reducido de mecanismos de Participación Ciudadana (Cabildo Abierto, Consulta Popular y Comisiones adjuntas al Concejo Municipal), cuya característica común es que todos dependen exclusivamente de la iniciativa del Gobierno Local.

Al mismo tiempo, al analizar la filosofía que se encuentra a la base de la mayor parte de experiencias de Participación Ciudadana que se han producido en nuestro país durante los últimos años a nivel local (Planificación Participativa, Comités de Desarrollo, Presupuesto Participativo, Comités de Contraloría Social), se descubre que todavía están muy cargadas de este enfoque según el cual la participación es ante todo, una concesión que realiza el poder del Estado a la ciudadanía. Prueba de ello es la existencia de sólo siete

---

16. *Constitución de la República de El Salvador. Artículo 72. San Salvador, El Salvador. 1983.*

ordenanzas de Participación Ciudadana y la alta frecuencia de retrocesos y problemas que se generan con los mecanismos de participación, tan pronto como se produce un cambio de Gobierno Municipal.

La situación de los derechos políticos en el país es precaria incluso en lo que respecta al elemental derecho a elegir representantes políticos partidarios a nivel municipal, ya que debido a que prevalece un sistema de representación mayoritaria, solo las personas que votan por el partido o coalición ganadora logran algún tipo de representación municipal, mientras que los que votan por los restantes partidos pierden su derecho a ser representados en el gobierno local. En las elecciones municipales del año 2003 por ejemplo, sólo el 45% de las personas que votaron lograron ser representadas en los gobiernos locales, mientras que el 55% restante, equivalente a 775,202 personas votaron pero no obtuvieron ninguna representación.

La comprensión de la participación como un derecho ciudadano, parte del supuesto de que los distintos derechos que han ido conquistando las personas en el pasado, han sido fruto de un proceso evolutivo en el cual el Estado se han visto progresivamente obligado a concederlos, para después hacer de su defensa un motivo que justifica la existencia misma del Estado. Vale decir, necesitamos Estado no solamente para que haya orden y autoridad, sino para que se hagan efectivos los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. En esta línea de pensamiento, el derecho a la Participación Ciudadana y a la Contraloría Social, son concebidos como parte de una nueva generación de derechos que Emilio Carillo denomina “derechos de ciudadanía”.

mediante los cuales se convierte a los ciudadanos y ciudadanas, hasta entonces receptores pasivos de derechos, en sujetos activos que autodeterminan su propio civismo. El ejercicio de estos derechos posibilita el control efectivo de las políticas públicas por parte del tejido asociativo y la promoción de una sociedad civil que aprenda a pedirle cuentas a los poderes públicos.<sup>17</sup>

Al remitirnos a la realidad salvadoreña, encontramos que este enfoque de concebir la participación como un derecho se encuentra presente en la Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal en San Salvador 2000-2003, cuando afirma que ésta: *“se orienta a trascender el derecho al voto que concede la democracia representativa a la ciudadanía para elegir sus autoridades, y se concentra en la ampliación de este derecho con otros derechos políticos que se consideran fundamentales para la construcción de ciudadanía y la profundización del sistema democrático en nuestro municipio”*. Para señalar más adelante que a los derechos a que se hace referencia son:

- *“El derecho a recibir información veraz y oportuna sobre los asuntos municipales.*
- *El derecho a ser consultado, emitir opinión y presentar propuestas sobre las decisiones y acciones de la Municipalidad*
- *El derecho a participar de manera determinante en la toma de decisiones, cuando la importancia de la cuestión lo amerite por su trascendencia para la vida pública del vecindario, la zona, el distrito o el municipio.*

17. Carrillo, Emilio. Ponencia: Municipio y desarrollo sostenible: los retos para el siglo XXI. Semana Internacional del Desarrollo Local. Barcelona, España del 31 de mayo al 2 de junio 2000.  
<http://www.diba.es/promoeco/documents/ponenciacarrillo.doc>

- *El derecho a co-gestionar con la Municipalidad, la prestación de servicios, la ejecución de proyectos y la gestión de espacios públicos, sin que esto signifique que la Municipalidad renuncia a su responsabilidad sobre actos y bienes de carácter público.*
- *El derecho a ejercer contraloría sobre la probidad, eficacia y eficiencia, con que sus representantes en el gobierno y el personal municipal, cumplen con el mandato de servicio público que les ha otorgado la ciudadanía”.<sup>18</sup>*

Fue además bajo este mismo enfoque que se elaboró la Ordenanza Municipal referida a la Participación. De igual manera, se encuentra presente en otras Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana como las de San Lorenzo, Atiquizaya, Armenia y Chalchuapa, cuando definen la Participación Ciudadana como “el derecho de las personas naturales o jurídicas de intervenir de manera individual o a través de sus grupos organizados en la gestión pública local, para procurar que sus intereses y perspectivas sean incluidos en las políticas, planes y proyectos del Gobierno Municipal”<sup>19</sup>

### 1.3 Objeto de la participación y replanteamiento de lo público

Una de las preguntas más importantes de esta reflexión es ¿cuál es el objeto de la Participación Ciudadana?, vale decir: ¿con que propósito u objetivos se lleva a cabo esta relación

18. *Concejo Municipal de San Salvador, Política de Participación Ciudadana. San Salvador, El Salvador. 2002.*

19. *Ver ordenanzas en web: Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Centro de Documentación Judicial. Legislación. <http://www.csj.gob.sv/mapa.htm>*

entre ciudadanía y Estado que no es electoral ni reivindicativa?

La utilidad de esta reflexión consiste en rescatar lo que es esencial en el esfuerzo, evitando así perderse en asuntos de procedimiento y poder evaluar en cada momento si se está en el camino correcto.

Al revisar las definiciones encontradas sobre Participación Ciudadana, sobresale la afirmación de que se trata de una relación que versa sobre lo público, y más exactamente sobre lo Estatal o lo Gubernamental. Así, de manera literal, la definiciones afirman que la Participación Ciudadana gira alrededor de cuestiones concernientes a: “la administración pública”, “el Estado en todas sus expresiones, tanto a nivel nacional como municipal”, “las estructuras estatales y las políticas públicas”, “los procesos de gobierno” y “las decisiones de los detentadores del poder en el Sistema Político”. Cabe decir entonces que un primer objetivo de la Participación Ciudadana consiste en servir como medio para socializar la política, acercando el Estado, el gobierno o la gestión pública a la ciudadanía.

Pero existe otro objetivo de la Participación Ciudadana, igualmente importante a la anterior, que consiste en ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil,<sup>20</sup> rompiendo con el monopolio que el Estado ha tenido durante años sobre este concepto fundamental. En este sentido, se puede afirmar que la Participación Ciudadana propone la reorientación de las relaciones entre Estado y Sociedad, considerando que el espacio de lo público no debe ser exclusivo del Estado, sino que hay que abrir espacios públicos sociales. Así, la sociedad pasa a compartir con el Estado las

---

20. *Idem.* Pág. 44.

responsabilidades que eran consideradas anteriormente como terrenos exclusivos de este último. De igual manera, la sociedad pasa de un papel pasivo, a un papel activo y las relaciones Estado-sociedad dejan de ser verticales para tener una orientación horizontal.<sup>21</sup>

Este es un intento de superar la identificación de lo estatal como sinónimo de lo público, para pasar a verlo sólo como una parte importante del mismo, así:

*cuando hacemos referencia a la Participación Ciudadana efectiva, entendemos por ésta, tomar parte activa en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública. Una esfera pública que se relaciona con todo aquello que es de interés público y que cada día más, deja de estar identificada con el concepto de Estado, pasando a ser un área del trabajo compartida entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.*<sup>22</sup>

---

21. Manuel G. Feo La Cruz P. *La participación de la sociedad civil en el proceso de la gestión pública. VI Congreso Internacional del CIAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 200.* <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042388.pdf>.

22. Pedro Mújica, Mónica Jiménez, Andrea Sanhueza. *Ponencia: Participación Ciudadana y Cohesión Social. Seminario: Cohesión Social en América Latina y el Caribe, Bruselas, Junio 2003.* [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/jimenez.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/jimenez.pdf)

## 1.4 Causas de la Participación Ciudadana

A partir de lo expuesto, cabe preguntarse cuáles son las causas que han puesto de moda la Participación Ciudadana en la mayor parte de los países del mundo o por lo menos aquello que practican el sistema de la democracia liberal o representativa. ¿Es fruto de la casualidad?, ¿es resultado del peso de los organismos internacionales que imponen constantemente nuevas modas?, o ¿existen realmente algunas causas comunes que están empujando un procesos de replanteamiento de las relaciones entre sociedad y Estado?

Al analizar la literatura sobre la Participación Ciudadana se encuentra que la causa general más señalada, es la creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema democrático representativo. Y no es para menos. En El Salvador por ejemplo, una encuesta realizada a propósito del 10º Aniversario de los Acuerdos de Paz, encontró que a 10 años de éstos, más de la mitad de las personas (56%) siente poco y nada de confianza en los tres órganos del Estado (el Gobierno Central, la Asamblea Legislativa y los Gobiernos Locales), mientras que un 78% expresa lo mismo sobre los partidos políticos.<sup>23</sup> Esta percepción se encuentra confirmada por un constante descenso de electores en los eventos electorales de la posguerra, que sitúa la participación en un 35% de las personas en edad de votar y un 41 % de los empadronados, en las últimas elecciones para diputados y Gobiernos Municipales.<sup>24</sup>

23. IUDOP-UCA. *Boletín de Prensa año XVII, No. 1.*  
<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/2002/bolet102.pdf>.

24. Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos: *Los resultados electorales del 2003 en El Salvador. Artículo en edición FUNDE. San Salvador, El Salvador. 2004.*



Sin embargo, esta creciente desafección de la ciudadanía hacia el sistema democrático representativo no es exclusiva de El Salvador. Estudios recientes realizados en Europa demuestran una situación similar a la salvadoreña en lo que respecta a una crisis de confianza en las instituciones representativas (parlamentos, partidos, etc.), tanto en las viejas como en las nuevas democracias, aunque en ese caso el apoyo a la democracia como sistema se mantiene en niveles muy elevados.

En un trabajo reciente premiado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se afirma que “La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a la adopción de las formas de gobierno democráticas dentro y fuera de Occidente, coincide con un período en que estas instituciones no gozan precisamente de su mejor estado de salud en aquellos países donde más tiempo llevan instaladas: Abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas”.<sup>25</sup>

En el mismo tono se expresa el chileno Godoy Fuentes, cuando afirma que en su país, que aparentemente es el único en América Latina que los organismos internacionales pueden presentar como exitoso en la combinación de reformas económicas neoliberales y democracia representativa, “luego

---

25. Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà, Marina Jarque. *Mecanismos De Participación Ciudadana En La Toma De Decisiones Locales: Una Visión Panorámica. XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*. Ed. CLAD: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038104.pdf>

de diez años de gobierno democrático, ha surgido con mucha fuerza y presencia pública el debate en torno a la escasa motivación de la ciudadanía respecto de la política. Se vive una suerte de desencanto con la cosa pública y una creciente salida de las personas de la escena social. Esta desmotivación se ha traducido en un abandono de la militancia en las agrupaciones políticas, un anquilosamiento de las estructuras partidarias, una importante dosis de apatía y desinterés ciudadano por ejercer activamente los derechos ciudadanos”.<sup>26</sup>

Si bien se puede afirmar que el desencanto sobre las instituciones democráticas representativas es común a casi todos los estados liberal democráticos de la actualidad, no puede dejar de señalarse que esta situación presenta mucho mayor gravedad y ciertas características particulares en América Latina, donde recientemente países como Ecuador, Bolivia, Argentina y Paraguay han pasado crisis que han llevado a la destitución de sus autoridades electas. En otros países como Venezuela y Brasil, la ciudadanía ha elegido gobiernos que propugnan un cambio en el estilo de gestión pública, mientras que en Perú y Uruguay los gobiernos electos gozan de niveles extremadamente bajos de apoyo social. Una imagen dramática y expresiva del desencanto de las personas frente al sistema político en Sudamérica, es ver en noticieros de televisión a decenas de miles de personas desesperadas ante la crisis económica que corean al unísono la consigna “que se vayan todos”, haciendo alusión a los administradores democráticos del poder público.

El descrédito de las instituciones de la democracia representativa y la creciente apatía de la población hacia la

---

26. Roberto Godoy Fuentes . *Estudio de Caso Nº 50, Universidad de Chile, Septiembre 2000.*  
<http://www.dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO50.pdf>

participación electoral es preocupante para la democracia misma, en tanto ésta es un objetivo con valor propio en el desarrollo de la humanidad. Pero al mismo tiempo, entraña un importante peligro de tipo funcional, ya que la erosión de la legitimidad de un sistema, constituye también una amenaza estratégica para su sostenibilidad. Al respecto, el historiador Eric Hobsbawm lanza una voz de alerta cuando afirma que “...las elecciones se van convirtiendo rápidamente en acontecimientos gestionados por minorías que no interesan a las mayorías...”, por lo que en consecuencia, la verdad del proceso político queda vulnerada.”, para señalar seguidamente que “...la despoltización de grandes masas de ciudadanos es un serio peligro, porque puede producir su movilización de formas totalmente ajenas al modus operandi de cualquier tipo de política democrática”<sup>27</sup>

En este contexto, se han ensayado distintas hipótesis que no resultan contradictorias sino complementarias sobre las causas de la crisis del sistema democrático representativo y su relación con lo que podríamos llamar la “explosión participacionista”.

Una primera explicación hace referencia a que durante los últimos años se han venido desarrollando a nivel mundial, un conjunto de cambios sociales, en su mayor parte positivos, que no han sido acompañados por una modernización de los mecanismos institucionales de representación política, generándose entonces un desarreglo que debe ser resuelto

27. Vargas Benavides, Luis Fernando *Capítulo “Democracia, Derecho y Transparencia” en Las Riendas del Desarrollo. Estudios sobre la transformación del control de la hacienda pública en Centroamérica y República Dominicana.* [http://www.respondanet.com/spanish/anti\\_corrupcion/informes/Libro%20RIENDAS2.pdf](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/Libro%20RIENDAS2.pdf).

promoviendo una nueva forma de relación entre estado y ciudadanía.

Entre las causas que empujan el cambio se señalan:

- Ciudadanas y ciudadanos más educados e informados no se conforman con el derecho de elección. Se argumenta que el incremento notable de los niveles educacionales promedio de la población y el aumento de la información mediática (televisión con señal mundial, internet, etc), están dando lugar a lo que se ha llamado "movilización cognitiva" de ciudadanos y ciudadanas que ya no se conforman con desarrollar un rol pasivo y exigen hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada cierto tiempo. Al respecto, el Latinobarómetro 2003, afirma que "la mayor educación es en gran parte responsable de las protestas populares vistas en la región contra la corrupción y el mal desempeño de los gobiernos,... La ciudadanía ha adquirido durante la última década grados más altos de educación y un mayor acceso a la salud. De hecho, en algunos países la tasa de educación se ha incrementado a un ritmo de un año promedio por década, en tanto en otros el incremento ha sido aún más alto, 1.5 años promedio por década. Nunca antes ha sido tan amplio el acceso a la educación como hoy en día. Esta les ha entregado sobre todo conocimiento de lo que no tienen aún, creando demandas, más que satisfacción. Los gobiernos hoy día son más escrutados por sus pueblos porque hay más educación"<sup>28</sup>

---

28. *Latinobarómetro, Boletín de Prensa 2003.*  
[http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen\\_Latinobarometro\\_2003.pdf](http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen_Latinobarometro_2003.pdf)

- La creciente complicación de la política, que hace cada día más débil la identificación del ciudadano o ciudadana con un partido en especial y sus decisiones. La compeljización del mundo político con nuevos temas y demandas ciudadanas, hace que el ciudadano y ciudadana se vean obligados a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a éstos de un sentido globalmente coherente. De ahí que cada día es más habitual que el votante no coincida con el partido que eligió, en numerosos temas a lo largo de la legislatura y se vuelva entonces más necesario recurrir a la consulta ciudadana, sin dar por supuesto que el mandato representativo permite adoptar cualquier decisión.
- El desarrollo de sectores ciudadanos especializados en algunas temáticas que presionan al sistema político pero constituyen, al mismo tiempo, una oportunidad para éste. Ante la presencia de mayor información y capacidad de procesarla por un lado y una política más amplia y compleja por el otro, crecen los que se han llamado "públicos temáticos", o sea personas que actúan como un ciudadano o ciudadana informados y activos en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, relaciones entre géneros,...), aunque resultan espectadores apáticos en las áreas que no son de su interés. Estos ciudadanos y ciudadanas que rivalizan con técnicos y políticos, en conocimientos sobre la temática que concita su interés, se estructuran alrededor de aquella en organizaciones no gubernamentales que elevan considerablemente las

exigencias hacia el Estado, pero constituyen al mismo tiempo, un oportunidad para ampliar los insumos para la definición de políticas publicas.

Una segunda explicación sobre las causas que empujan la Participación Ciudadana, se centra en destacar que la caída del Estado de Bienestar producida a partir de la década de los 70, ha conllevado a la crisis de un modelo de gestión pública autosuficiente y verticalista que no se ha podido resolver mediante el traslado de funciones estatales al mercado que supusieron las privatizaciones de los años 80 y 90. Debido a ésto, se afirma que se ha vuelto necesario plantear un nuevo modelo de relaciones Estado - Sociedad, que considere que el espacio de lo público no es exclusivo del Estado y que sea capaz de abrir espacios públicos sociales.

Una causa relevante del replanteamiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil, se encuentra en la crisis del modelo burocrático del Estado de bienestar y del modelo elitista democrático que le acompañó durante la segunda parte del siglo XX. Hasta ese momento, esta estructura político-burocrática se consideraba un mecanismo autosuficiente en cuanto era capaz de producir las respuestas requeridas por la sociedad sin necesidad de basar sus decisiones en consensos o negociaciones con otros actores sociales. La relación entre Estado y sociedad seguía una dirección vertical en la que sociedad tenía un rol pasivo y receptor de las medidas adoptadas desde la estructura estatal. El espacio de lo público se entendía como exclusivo del Estado, por lo que se justificaba su intervencionismo para la toma de las medidas de políticas públicas, sin la participación del mercado o de otros actores sociales.

Para enfrentar esta crisis, en principio, se pretendió que la sociedad podría ser representada por los actores económicos en el contexto del mercado, reduciendo al mínimo la intervención del Estado en la sociedad y transfiriendo al mercado el rol de asignación de los recursos. Ello implicó la desestatización de áreas tradicionalmente en manos estatales, la desregulación y eliminación de controles, lo cual se cumplía con los procesos de privatización, desmantelando empresas públicas para transferir sus funciones a empresas privadas.

Sin embargo, el proceso de eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchos casos de sus capacidades de acción (como sucedió con frecuencia en las áreas sociales), el debilitamiento del rol de las políticas públicas y la entrega de funciones al mercado, no llevó al reino ideal supuesto.

Ante esta situación, para este enfoque se hace necesario superar el péndulo Estado-mercado, mediante la incorporación de otros actores sociales que no han sido tomados en consideración con anterioridad. Al mismo tiempo, plantea la reorientación de las relaciones Estado - Sociedad, considerando que el espacio de lo público no es exclusivo del Estado, sino que hay que abrir múltiples y variados espacios que amplíen la presencia de la sociedad, tanto en las decisiones políticas como en la gestión de la administración pública. De esta manera, la sociedad pasa a compartir con el Estado responsabilidades que eran consideradas terreno propio de éste, en la medida en que va asumiendo un papel más activo y las relaciones Estado-Sociedad dejan de ser verticales para tener una orientación horizontal.

Finalmente, una tercera explicación pone el acento en la presencia de verdaderos cambios ideológicos, culturales y paradigmáticos en las sociedades contemporáneas, los cuales afectan negativamente la relación que tradicionalmente ha tenido la ciudadanía con el Estado. Los rasgos principales de estos cambios son:

- Predominio de un modelo cultural muy individualista. Se afirma que durante los últimos 20 años se ha establecido un modelo de sociedad basado en el éxito personal, la competencia económica y el consumo, el cual genera insatisfacción e individualismo. El individualismo se manifiesta en un menosprecio por la comunidad, en la desconfianza de interactuar con los demás y en una afirmación exclusiva de las propias capacidades y méritos individuales.<sup>29</sup>
- Pérdida de la diversidad ideológica que ha conllevado a que las ideologías actuantes pierdan su capacidad interpretativa y su capacidad de dar sentido a las cosas, provocando que la realidad se presente ante muchos ciudadanos y ciudadanas como un conjunto informe de acontecimientos, donde resulta difícil arribar a diagnósticos compartidos y participar de una acción común. Por otro lado, muchas veces en aras del consenso, se ha abandonado la confrontación ideológica, incluso se ha declarado la muerte de las utopías, lo que ha llevado a que crecientemente se impongan consensos basados en la técnica, especialmente en el ámbito de la economía.

---

29. Roberto Godoy Fuentes. *Estudio de Caso Nº 50, Universidad de Chile, Septiembre 2000.*  
<http://www.dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO50.pdf>



Al final, una buena parte de la ciudadanía percibe que las opciones políticas que se le presentan no constituyen opciones reales, es decir, que no se contrastan o enfrentan visiones de la realidad efectivamente diversas, que sean posibles de materializar. Se afirma también que esta mediocridad ha afectado especialmente la participación política de los y las jóvenes, ya que “la participación de los jóvenes en política sólo puede darse a partir de una idea. Un joven no participa si no es por la construcción de un futuro distinto al presente. El joven, por definición, es cambio y, por lo tanto, es muy difícil involucrarlo en la actividad pública cuando siente que el cambio no es posible.”<sup>30</sup>

- Creciente incapacidad de los partidos políticos de recoger, procesar, agregar y postular las demandas, preocupaciones, intereses e iniciativas de los ciudadanos. Cada vez más se hace evidente que hay una opinión ciudadana que no puede expresarse plenamente a través de los partidos políticos, lo que denota cierta pérdida de funcionalidad del sistema de representación ante cambios ideológicos y culturales que se van produciendo en la sociedad.

Por otro lado, existe un extendido sentimiento en la ciudadanía de que los partidos políticos sólo se preocupan por sus propios intereses. En este sentido, Pierre Bourdieu, el sociólogo francés, afirma que: "El mundo político está encerrado sobre sí mismo, obsesionado por su propia reproducción. Los políticos sólo piensan en las elecciones... Para preguntarse más tarde “A partir de esa realidad,

---

30. *Idem.*

¿cómo construir algo? ¿Cómo contar con una fuerza suficiente para acabar de una vez con ese circo político? Pero ¡Cuidado! sin caer en la despolitización, sino todo lo contrario. Hay que decir a los responsables políticos que es hora de que hagan política en serio y que no deben pensar exclusivamente en su propia reproducción. Hay que exigir que se preocupen realmente por los problemas de la gente."<sup>31</sup>

### 1.5 Expectativas sobre la Participación Ciudadana

El menú de expectativas existentes sobre los efectos que la Participación Ciudadana puede tener en la sociedad es extenso, diverso y optimista, como sucede con todas las nuevas corrientes de pensamiento que de alguna manera llenan una necesidad sentida socialmente. Lo más probable es que con el tiempo la vida misma se encargue de ajustar estas expectativas y mostrar sus límites. Sin embargo, es importante reflexionar sobre la consistencia lógica de las expectativas planteadas y analizar lo que las experiencias nos están diciendo.

Las expectativas sobre la Participación Ciudadana, se pueden agrupar en distintos tipos. En un primer grupo encontramos argumentos de principios que comprenden consideraciones relativas a los conceptos de justicia y derecho. La cuestión aquí radica en que –independientemente de la calidad de las decisiones resultantes– es justo y apropiado que los afectados por una decisión, tengan la oportunidad de

31. *Martínez Assad, Carlos. La ciudad de México y el cambio incumplido. 2do Congreso de IGLOM. Red de Investigadores en Gobiernos de México. [http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/cd\\_mexcambioincumplido.html](http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/cd_mexcambioincumplido.html)*

participar en el proceso a través del cual ésta se toma. En la misma lógica se puede afirmar que si democracia significa “gobierno por la gente”, entonces los individuos y/o comunidades y/o grupos implicados tienen derecho a intervenir directamente en el proceso político de la forma más intensa y diversa que las circunstancias permitan.<sup>32</sup>

Existe un segundo grupo de argumentos más abundante que el anterior, que se puede denominar como funcional o utilitarista. Este fundamenta las virtudes de la Participación Ciudadana en los beneficios que ésta depara para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, para al sistema democrático representativo en particular y aún para los distintos actores sociales. Para éstos, la Participación Ciudadana es buena porque es útil y permite el buen funcionamiento del sistema. Veamos estos argumentos más detenidamente.

- La Participación Ciudadana puede contribuir a una sociedad más y mejor informada, lo cual permite generar mejores decisiones ya que introduce más información en el proceso político y fomenta la comunicación entre las partes implicadas.

Si los políticos y los funcionarios públicos cuentan con mejor información, no sólo sobre los problemas de la gente, sino también sobre las condiciones que deben enfrentar los proyectos públicos, es probable que su

---

32. Meadowcroft, James. *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. Documento de trabajo presentado en la II International Workshop Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities Along the Global-Local Axis, organizado por el grupo GDS (Gobernanza para el Desarrollo Sostenible) del IIG. Barcelona, 12-13 de junio de 2003. La traducción al castellano es de Marta Batllellé y Lupe Moreno.* [http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_04](http://www.iigov.org/revista/?p=14_04)

decisiones sean más acertadas y su ejecución más exitosa, dado que los obstáculos potenciales habrán sido considerados más atentamente en la fase de decisión y un mayor abanico de actores comprenderán y apoyarán la política, lo cual facilitará el esfuerzo implementador.<sup>33</sup> Ahora bien, para que el Estado sepa cuáles son las necesidades y preferencias de sus ciudadanos y ciudadanas, es necesario que éstos sean representados de una manera efectiva y justa en el proceso de la toma de decisiones y de puesta en marcha de las políticas decididas.<sup>34</sup>

Al mismo tiempo, es importante considerar que éste es un proceso de doble vía, o sea que es probable que los agentes privados o las organizaciones sociales tomen también decisiones más apropiadas si cuentan con adecuada información por parte del Estado.

- El aporte de la participación no se limita a un intercambio de información, sino que también puede enriquecer el proceso deliberativo con opiniones calificadas y/o apegadas a la realidad.

Como se señalaba anteriormente, una de las características de la sociedad moderna es la creciente presencia de grupos de opinión estructurados en organizaciones ciudadanas que tienen un importante dominio cognoscitivo sobre las cuestiones en que se especializan. En este sentido, los procesos participativos pueden facilitar que una buena

---

33. *dem.*

34. Payne, Mark. *Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre Estado y Mercado*. <http://www.cebem.com/centdocum/documentos/docpdf/d-inspoleco.PDF>

parte de este conocimiento fortalezca la construcción de políticas públicas, como de hecho ha sucedido con la participación de organizaciones no gubernamentales en la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local de El Salvador y en la constitución de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador.

Por otro lado, las opiniones calificadas de las organizaciones ciudadanas no devienen solamente de su acumulación de conocimientos sobre algunos temas, sino también de la cercanía que muchas de ellas guardan con la realidad. Así, la participación de las organizaciones de vecinos en procesos de toma de decisiones, suministra muchas veces opiniones y razonamientos que resultan claves para el éxito de los proyectos.

- La Participación Ciudadana puede permitir la construcción de una visión y un proyecto de desarrollo compartido, lo cual resulta indispensable para promover procesos de desarrollo local.

La movilización de voluntades en torno a objetivos comunes es una condición clave para el desarrollo local, que se vuelve más importante cuanto más escasos sean los recursos del territorio y del sector público para invertir en desarrollo. Sin embargo, ésta es una tarea que resulta más fácil enunciarla que llevarla adelante, dado que en las localidades y regiones no sólo hay intereses complementarios entre los distintos actores, sino también numerosos intereses divergentes y contradicciones subjetivas. En este sentido, la participación puede permitir

que los individuos y los grupos concilien y redefinan los intereses relevantes, contribuyan a configurar el futuro y se ajusten a procesos de cambio que a menudo resultan obligados e inminentes. Del mismo modo, la participación puede contribuir a la construcción de consensos y a la identificación de los puntos en los que el consenso es imposible.<sup>35</sup>

- La Participación Ciudadana puede ayudar a incrementar el poder de negociación que tienen los grupos sociales en desventaja frente al Estado, contribuyendo a alcanzar mayores niveles de equidad en las políticas públicas.

Si bien es cierto que un sistema más participativo no basta para eliminar las desigualdades de nuestras sociedades, ni tampoco para obtener una verdadera cohesión social, no es menos cierto que una real Participación Ciudadana y una mayor igualdad social están íntimamente relacionadas con la existencia de una sociedad más equitativa, más humana y más cohesionada. En este sentido se puede afirmar que existe una relación inversa entre democracia y desigualdades sociales, vale decir que cuanto más democráticas son las sociedades, tanto menores son sus disparidades sociales.

Para comprobar lo afirmado se puede recurrir a diversos ejemplos en Latinoamérica,<sup>36</sup> como comparar las considerablemente menores desigualdades sociales que

---

35. *Meadowcroft, James, Op.Cit.*

36. *Mújica, Pedro; Jiménez, Mónica y Sanhueza, Andrea: Ponencia: Participación Ciudadana y Cohesión Social. Seminario: Cohesión Social en América Latina y el Caribe, Bruselas, Junio 2003.*  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/jimenez.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/jimenez.pdf)

presenta la sociedad costarricense, con su vigorosa tradición democrática, frente a las extremas desigualdades sociales que evidencian las sociedades históricamente autoritarias de los otros países centroamericanos. De igual manera, a nivel local, un reciente estudio sobre el presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), que realizó el Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano de la Escuela de Postgrado de la Universidad de Harvard por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), muestra que este mecanismo local de Participación Ciudadana contribuye a la consecución de la equidad social en el país.<sup>37</sup>

La explicación de tal fenómeno es atribuible a que la existencia de niveles más amplios de libertades y participación política, conducen con el tiempo a incrementar el poder de negociación de los sectores más débiles de la sociedad ante las elites dirigentes, las cuales se ven obligadas a negociar su primacía haciendo concesiones redistributivas del poder y la riqueza.<sup>38</sup>

- La Participación Ciudadana puede construir capital social para el desarrollo.

Uno de los descubrimientos más importantes para el pensamiento sobre el desarrollo durante los últimos años es la existencia de lo que se ha dado a llamar capital social, el cual se encuentra conformado por elementos como la

---

37. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Definir presupuestos con participación de la comunidad*. Artículo. 2 de diciembre, 2003.  
[http://www.iadb.org/NEWS/DISPLAY/WSView.cfm?WS\\_Num=ws114\\_03&Language=Spanish](http://www.iadb.org/NEWS/DISPLAY/WSView.cfm?WS_Num=ws114_03&Language=Spanish)

38. Rodríguez, Marcos y Cerritos, Porfirio, *Op. Cit.*

densidad y calidad de tejidos organizacionales, las conexiones que mantienen estas organizaciones entre sí, las normas escritas y no escritas que regulan las relaciones y fundamentalmente la confianza social. Las aptitudes que se crean socialmente son las que permiten que en una sociedad, las organizaciones (como el Estado y el mercado) y las personas puedan coordinarse y cooperar eficazmente para beneficio mutuo.

En este sentido, la Participación Ciudadana puede contribuir a crear vínculos de cooperación horizontal en un territorio y a construir confianza entre los distintos actores, incrementando así el capital social. Un estudio realizado por la UCA en 1999 en 36 municipios de El Salvador en el que se desarrollaron actividades de Participación Ciudadana, demostraba por ejemplo, que la confianza en la Municipalidad era considerablemente mayor entre las personas que habían participado en estas actividades, que entre las que no lo habían hecho.

La Participación Ciudadana puede también incrementar la legitimidad –de las decisiones individuales y de las del sistema político en general– porque el proceso es percibido como justo e inclusivo. Además este efecto puede ser amplificado si, como hemos indicado anteriormente, el proceso resulta en decisiones mejores y/o implementadas con mayor consistencia.

En adelante se exponen otras virtudes que supuestamente se atribuyen a la Participación Ciudadana:

- La Participación Ciudadana permite educar sobre la base de una práctica cívica cualitativamente superior a la tradicional pasividad frente al poder del Estado, así como formar nuevos y mejores políticos.



- La Participación Ciudadana mejora la sostenibilidad de los proyectos, en tanto la gente los siente más propios.
- La Participación Ciudadana eleva la demanda sobre el sistema político, lo cual presiona para su calificación. Sin embargo, crea al mismo tiempo una ciudadanía más comprensiva hacia los problemas que enfrenta el Estado.
- Des-sectariza políticamente las decisiones. Las limpia de intereses de partidos electorales.
- La Participación Ciudadana, finalmente, contribuye a crear una cultura menos individualista.

## 1.6 Actores de la Participación Ciudadana

Durante los últimos años se ha puesto de moda hablar de actores en temas relacionados con el desarrollo local. Y esto no es casual. Apunta a resaltar la importancia del sujeto del desarrollo local, constituido por varios agentes que juegan un papel activo e interactúan entre sí, y a destacar que éstos no son solo receptores de beneficios, obras, u orientaciones, en el caso de la parte ciudadana; o demandas en el caso de las organizaciones del Estado.

Con respecto a la participación ciudadana, se encuentran distintos enfoques en torno a quiénes se deben incluir como actores. Algunos autores señalan que en esta interacción solo se debe incluir a las organizaciones de gobierno por un lado y a las organizaciones de ciudadanos y ciudadanas por el otro. Otros incluyen también en esta interacción a los ciudadanos y ciudadanas considerados como individuos. Por último, también hay algunos que incluyen en esta relación a otro tipo de actores de la vida económica, como las empresas y los consumidores.

Si echamos una mirada a la práctica en los últimos años, encontramos que cuando se habla de participación ciudadana se hace referencia generalmente a procesos de interlocución entre una organización del Estado y organizaciones civiles que expresan los intereses y puntos de vista de grupos de ciudadanas y ciudadanos. En los procesos locales estas organizaciones son habitualmente de vecinos y vecinas, pero también se incluye a muchas asociaciones y fundaciones que son representativas de la opinión ciudadana en cuestiones específicas, como la equidad de género, los derechos de grupos étnicos, la preservación ambiental, etc.

Sin embargo, encontramos casos en los que no se excluye la participación de las personas individualmente, como son los cabildos abiertos y el derecho de las personas a requerir información de la municipalidad y a participar en audiencias públicas.

Finalmente, aunque más escasos, también se encuentran ejemplos en los que las municipalidades dialogan con empresas para tratar asuntos públicos que ameritan ser incluidos en la categoría de participación ciudadana, entendida en sentido amplio. Tal es el caso de los diálogos abiertos en diversas ciudades con los vendedores de la calle, o la incorporación de entidades empresariales a los patronatos para la recuperación y mantenimiento del patrimonio histórico de las capitales o los diálogos entre municipalidades y empresas de transporte.

Una de las objeciones que se han planteado a la conceptualización de la Participación Ciudadana es que de esta manera se excluye a las personas menores de 18 años, ya que no cuentan con la edad mínima que les otorga la ley

para ejercer los derechos políticos ciudadanos en la mayor parte de los países del mundo.

Sin embargo, esta objeción que riñe con el sentido común, se ha salvado formalmente a partir de 1989, cuando las Naciones Unidas reconocen de forma explícita y clara el protagonismo de la infancia y su capacidad de participar en la sociedad y de ejercer determinados derechos civiles y políticos en la Convención de los Derechos del Niño. En esta Convención también se hace constar la necesidad de informar a los niños y a las niñas de sus derechos para que los conozcan y los comprendan, para que puedan reivindicar su cumplimiento y para que se transformen en los deberes y responsabilidades que todo ciudadano tiene que asumir.<sup>39</sup>

La aceptación de que niños y niñas “sean ciudadanos del presente y no sólo del futuro”, enunciada en la Convención, ha sido reforzada con posterioridad por organismos como el Consejo de Europa, que en 1998 recomendaba a los Estados miembros «Animar a las autoridades locales y a los municipios para que promuevan la participación infantil, y también la de los padres y los niños y niñas juntos, en tantas áreas como sea posible en la vida del municipio, como una forma de desarrollar la responsabilidad dentro de la comunidad y de hacer de la ciudadanía una experiencia real para los niños y las niñas.<sup>40</sup>

---

39. Jaume Trilla y Ana Novella. *Educación y participación social de la infancia*. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 26.

40. *Council of Europe, Recommendation (98) 8 of the Committee of Ministers to Member States on children's participation in family and social life*, citado por Jaume Trilla y Ana Novella, *Op. Cit.*

La misma duda en torno a la participación de los y las menores de 18 años se planteó cuando se estaba elaborando la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, pero se superó incluyendo que se consideran sujetos de Participación Ciudadana a “todos los vecinos del municipio, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes en los ámbitos que inciden directamente en el desarrollo de sus vidas”<sup>41</sup>

Dentro de este mismo marco conceptual, la FUNDE ha implementado varios esfuerzos en municipios de El Salvador, orientados a construir políticas municipales a favor de la niñez y la adolescencia, con la participación activa de niños, niñas y adolescentes.

### 1.7 Los ámbitos espaciales de la participación

No es casual que la difusión que ha tenido la idea de la participación ciudadana ha ido de la mano con la del desarrollo local. Esto se debe, por un lado, a que el involucramiento de las personas en las cuestiones públicas se ve favorecido por los espacios en los que la distancia entre la persona y el Estado es menor. En este sentido, si se establece una relación entre participación de las personas y espacio, encontraremos que en el espacio global es donde las personas tienen menos posibilidades de influir en las decisiones. En el otro extremo, la comunidad rural o el barrio urbano son los espacios en que las personas tienen mayores posibilidades

---

41. *Alcaldía de San Salvador: Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana, Artículo 5, literal (a). San Salvador, El Salvador. Abril, 2002.*

de interactuar directamente e incidir fuertemente en la búsqueda de soluciones a sus problemas, haciendo un uso mínimo del principio de representación.

Por otro lado, es en las comunidades donde se logra una relación más dinámica entre las personas que la constituyen. En ese ámbito la identidad y los intereses tienden a expresarse de forma más habitual, pues la comunidad juega un papel fundamental en los procesos de personalización y socialización. Los canales de comunicación tienden a ser más numerosos y de fácil acceso. Por consiguiente, se puede afirmar que el crecimiento personal y el desarrollo comunitario se nutren mutuamente, favoreciendo la construcción de la identidad individual y colectiva. Esto permite entender y valorar las raíces étnicas, culturales, de género y de edad, por citar algunas.<sup>42</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los países, el espacio político administrativo menor del Estado no es la comunidad rural ni el barrio, sino el municipio; y dado que la participación ciudadana es básicamente una relación entre Estado y sociedad, cuando se habla de participación ciudadana, se está pensando generalmente en éste como su espacio más idóneo. Es además, en el espacio municipal donde se han producido la mayor parte de las experiencias participativas.<sup>43</sup>

Ahora bien, lo anterior no significa que el municipio sea el único espacio territorial en el que sea posible desarrollar

---

42. Carlos Murillo Zamora. *Participación ciudadana y formulación de políticas públicas. Oportunidades y desafíos*. Octubre del 2002.  
<http://www.democraciadigital.org/particip/arts/0210desafios.html>

43. Rodríguez, Marcos. *Desarrollo Local y Cabildeo*. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo 1997, pág.21.

procesos participativos, lo cual obliga a pensar en la participación como un proceso de geometría variable.

En casi todas las grandes ciudades, por ejemplo, la municipalidad ha recurrido a subdividir el municipio en unidades territoriales menores (distritos, zonas, barrios, etc.) para facilitar la participación ciudadana y el abordaje particular de los problemas más sentidos por la ciudadanía. En sentido opuesto, también se registran procesos participativos en espacios político-administrativos más amplios como micro regiones, departamentos y países, como fue el caso de la consulta para las Bases del Plan de Nación que se desarrolló en El Salvador en 1995-96.

Por otro lado, durante los últimos años el proceso de constitución de ciudadanía es un fenómeno que paulatinamente está trascendiendo las fronteras de los países, debido a lo cual ha surgido una corriente internacional que brega por incorporar un nuevo actor: el ciudadano internacional. Procesos como la globalización, la velocidad e intensidad del intercambio comunicacional y el propio metabolismo de la sociedad de fin de siglo, están propiciando la constitución de esta nueva ciudadanía internacional, que presiona por la defensa de los derechos humanos y hace evidente la necesidad de contar con un estatuto jurídico internacional destinado a normar la nueva relación del ciudadano con el conjunto de la comunidad internacional representada por sus organismos.<sup>44</sup>

---

44. Godoy Fuentes, Roberto. *Participación Ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile. Estudio de Caso N° 50: Ed. Universidad de Chile, año 2000.*  
<http://www.dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO50.pdf>.

Todo parece indicar entonces, que lo determinante para el impulso de procesos participativos no es el tamaño del espacio, pese a que se puede afirmar que cuanto más pequeño sea éste, es mejor en principio; sino que el hecho de que existan tres componentes básicos, un cuestión pública que tratar, una entidad estatal capaz de tomar e implementar decisiones sobre esta cuestión y otras entidades sociales interesadas en intervenir en este tratamiento.

### 1.8. Niveles o formas de la participación ciudadana

Una de las preocupaciones teóricas relacionadas con la participación ha sido clasificarla, para poder evaluar sus niveles y formas. Ya en los años 60, en Estados Unidos, Arnstein elaboró una tipología de modalidades de participación promovidas por los propios gobiernos según la posibilidad real que brindan para influir en las políticas públicas. Su "escalera de participación ciudadana" establece nueve peldaños, yendo desde la manipulación (i) hasta la transferencia de control (ix) sobre la decisión a los ciudadanos, pasando por la terapia (ii), la información o explicación, la consulta, el aplacamiento mediante concesiones menores, la asociación o co-decisión y la delegación.<sup>45</sup>

A los aportes de Arnstein se han agregado posteriormente otros, que se sustentan en estudios empíricos de la participación en distintos países. Así, al analizar la participación ciudadana en Colombia, Restrepo incorpora

---

45. Eva Josko de Guerón. *La inocua unanimidad en torno a la participación ciudadana*. <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.10/pint05.htm>

algunos elementos que contempla la participación no sólo en el proceso de elaboración de políticas, sino también en la etapa de su instrumentación. A partir de esto identifica nueve modalidades de involucramiento ciudadano ubicadas en tres grandes categorías o momentos: a) información, consulta y concertación; b) co-decisión, planeación participativa y control estratégico, los cuales implican la concertación y negociación de las decisiones sobre qué se va hacer, quién lo hace y cómo se hará; c) control de ejecución, co-administración y ejecución delegada.<sup>46</sup>

Cabe señalar que la mayoría de los estudios realizados, son sumamente críticos con respecto a la veracidad de los procesos participativos y tienden a destacar que muchas de los llamados a la participación que realizan los gobiernos locales, regionales o nacionales son más simbólicos o ceremoniales que reales, cuando no tienen una intención manipuladora.

Esta posición crítica, tiene parte de su sustento en la realidad, sin embargo, es posible que también esté relacionada con el empleo del concepto de “escalera”, el cual tiene implícito el entendido de que la participación consiste en avanzar de los peldaños inferiores a los superiores. Esta manera de entender la participación adolece de varios defectos.

En primer defecto es que pone excesivo énfasis en las formas decisorias de la participación que corresponden a los peldaños superiores, como si el objetivo último de la participación fuese decidir y no contribuir a un proceso decisorio para el que se han electo representantes. Esta idea subyacente es

---

46. *Idem.*



inconveniente debido a que pone en una situación de contradicción a los gobernantes electos y a los ciudadanos que participan en el proceso. Pero también es equívoca porque no existe nada que asegure con total certeza que la ciudadanía en general está más representada por las personas que participan en este tipo de procesos (lideresas y líderes ciudadanos), que por quienes han sido formalmente electos o electas.

El segundo defecto es que subestima la importancia que tienen las etapas previas y posteriores a la toma de las decisiones en el proceso global de formación de políticas. Una amplia bibliografía politológica demuestra la incidencia, a veces determinante, que pueden tener el establecimiento de la agenda, la identificación de alternativas y la implementación en la conformación de la política "resultante" de la decisión.<sup>47</sup>

El tercer defecto, es que en la realidad, la participación ciudadana no funciona exactamente como si fuese una escalera. Así por ejemplo, la participación en la ejecución de decisiones públicas, puede producirse hayan o no participado los ciudadanos en éstas. En tal caso, ¿dónde habría que poner el peldaño ejecutivo?

Debido a estas objeciones, consideramos que es más adecuado hablar de formas de la participación ciudadana que de niveles, siendo en nuestra opinión las principales, la participación: i) informativa, ii) consultiva, iii) resolutoria, iv) ejecutiva y v) contralora.

---

47. *Idem.*

La participación informativa está relacionada con la información que obtiene la ciudadanía de sus autoridades electas, pero también posibilita que las autoridades obtengan información de la ciudadanía que resulta fundamental para la eficacia y eficiencia de las políticas y proyectos públicos.<sup>48</sup>

La participación consultiva hace referencia a la posibilidad que tiene la ciudadanía de pronunciarse sobre iniciativas gubernamentales y de anteponer sus propias propuestas de políticas, leyes o proyectos. Se trata, en todo caso, de un tipo de intercambio de opiniones y posiciones en el que la ciudadanía participa en el proceso de toma de decisiones, sin que su opinión sea de obligatorio cumplimiento para sus representantes.<sup>49</sup>

La participación resolutive, se produce cuando el gobierno, de alguna forma, delega en la ciudadanía el poder de tomar decisiones. Esta posibilidad está prevista en la mayoría de países en el mundo a través de referéndums, plebiscitos o consultas populares, como un mecanismo excepcional del sistema democrático.<sup>50</sup>

La participación ejecutora sucede en los casos en que la ciudadanía de manera organizada participa como co-ejecutora de obras o co-administradora de servicios y espacios públicos.<sup>51</sup>

---

48. *Rodríguez, Marcos y Cerritos, Porfirio, borrador, SACDEL. Los Comités de Desarrollo Local y la participación ciudadana. Borrador. SACDEL. 2002. pág.42*

49. *Idem.*

50. *Idem.*

51. *Idem.*

La participación contralora hace alusión a la intervención de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública, en aspectos como el funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos o la conducta de los funcionarios públicos.<sup>52</sup>

Cabe señalar, que esta tipología sobre las formas de participación ciudadana, que también puede ser entendida como una tipología de derechos ciudadanos, es útil para clasificar y ordenar el pensamiento. No obstante, en los procesos participativos que se producen en la realidad, frecuentemente estas formas aparecen mezcladas o muy estrechamente interconectadas, a tal punto, que es difícil diferenciar cuándo termina una y comienza la otra. Sobre todo, cuando los procesos participativos conducen a situaciones complejas de concertación, como es el caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en Brasil.

### 1.9. Algunos problemas de la participación ciudadana

Al analizar lo publicado durante los últimos años se encuentran cada vez más aportes que abogan por una nueva articulación entre Estado y sociedad civil. Al mismo tiempo, conforme avanza el tiempo, se acumula más experiencia y se desarrollan más estudios científicos que señalan los problemas que plantea la participación ciudadana.

Uno de los problemas que es necesario tomar en cuenta, deviene de la desigual distribución de los recursos educativos y de la capacidad que tienen los ciudadanos y ciudadanas

---

52. *Probidad, Boletín No. 24, 22 de noviembre del 2001.*

de comprender las informaciones políticas. Esto lleva a preguntarse si los ciudadanos están preparados para participar en tomas de decisiones complejas, donde hay que tener en cuenta la relación entre factores demográficos, económicos, ecológicos, urbanísticos, etc.<sup>53</sup> De hecho, es probable que muchos ciudadanos y ciudadanas no sean competentes para juzgar adecuadamente algunos aspectos técnicos de la gestión gubernamental, lo cual plantea el reto metodológico básico de compatibilizar lo técnico con lo político.

Al mismo tiempo, sucede que las distintas capacidades educativas de participar están habitualmente relacionadas con la desigual distribución de capacidades y poder en la sociedad, al igual que otros factores como la seguridad y la autoestima que en la práctica pueden conducir, si no se toman medidas adecuadas, a que los grupos sociales privilegiados (hombres, blancos, urbanos, educados y con buenos ingresos) impongan su dominio en los procesos participativos.

Otro problema es que lógicamente existen en la ciudadanía distintas disposiciones a participar, lo que conduce a comprender que la intensidad de la participación va a ser siempre desigual, con grupos de personas muy activas frente a la mayor pasividad de otros sectores. Esto subraya la importancia de tomar en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos y ciudadanas son limitadas y de ser respetuosos con ellas, dado que cuanto más se exija de estas energías, mayor será el riesgo de que exista una participación poco representativa.<sup>54</sup>

---

53. Font Fabregas, Joan. *Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana*.

[http://www.alicanteayto.es/documentos/p\\_ciudadana/2\\_decisiones\\_publicas.pdf](http://www.alicanteayto.es/documentos/p_ciudadana/2_decisiones_publicas.pdf)

54. *Idem*.

Un fenómeno del que pocas veces se habla abiertamente, es la existencia de un verdadero riesgo de cooptación de las organizaciones de la sociedad civil por parte de quienes controlan el Estado, mediante prácticas clientelitas o componendas político partidarias, que aunque mantengan una apariencia democrática, vacían de su verdadero contenido a la participación ciudadana. Como señala Nuria Cunill, la participación ciudadana puede constituirse en "una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades."<sup>55</sup>

También hay quienes alertan sobre la existencia de cierta tensión entre la participación ciudadana y la participación política, tensión que puede aumentar a niveles críticos en la medida en que se mantenga la tendencia a desnaturalizar los movimientos de representación de intereses particulares a través de su conversión en partidos políticos y que éstos se conviertan cada vez más en aparatos instrumentales que no agregan demandas, sino que a lo más expresan una sumatoria de intereses particulares.<sup>56</sup>

Otro de los problemas habitualmente mencionados de manera defensiva por los políticos que rechazan la participación, es el de la dudosa representatividad de quienes participan. Tal argumento no deja de tener en su base una realidad: a los gobernantes, de una u otra manera los han elegido los ciudadanos y ciudadanas, mediante voto secreto

---

55. Cunill, Nuria, citada por Silvia, Lara. *Participación Ciudadana, medidas contra la exclusión.*

<http://www.arias.or.cr/documentos/legalONG/memalf3/mem8.htm>

56. Mujica, Jiménez y Sanhueza, *Participación Ciudadana y Cohesión Social, Corporación Participa.*

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/jimenez.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/jimenez.pdf)

e igualitario. Sin embargo, no siempre está claro quiénes han elegido a los representantes de la sociedad civil. Por otro lado, como se afirmó anteriormente, en la medida en que los procesos participativos se tornan más exigentes, disminuye la cantidad de gente dispuesta a participar. De ahí que quienes afirman que los que participan son poco representativos y son siempre los mismos. Esto constituye un reto para que los promotores y organizadores de la participación perfeccionen metodologías para disminuir costos y tiempos no solo del Estado, sino también de las personas.

Lo anterior es fundamental, ya que como afirma James Meadowcroft, no se puede proceder como si la participación no tuviera ningún costo. Obviamente, esto no es así. La participación requiere de importantes recursos, especialmente de habilidades de gestión, tiempo y dinero. El ejercicio participativo no puede hacerse con precipitaciones o prisas si se quiere que la participación sea algo más que una formalidad. Hay que organizar los procesos y llevarlos a cabo hábilmente.<sup>57</sup>

Por último, nos parece pertinente señalar que existe el riesgo de que los ciudadanos y ciudadanas que participan tengan un punto de vista localista y enfocado solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere, así, un conflicto entre lo que es mejor para una

---

57. *Meadowcroft, James. Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. Documento de trabajo presentado en la II International Workshop Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities Along the Global-Local Axis, organizado por el grupo GDS (Gobernanza para el Desarrollo Sostenible) del IIG. Barcelona, 12-13 de junio de 2003. La traducción al castellano es de Marta Batllellé y Lupe Moreno. [http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_04](http://www.iigov.org/revista/?p=14_04)*

determinada comunidad y lo que es mejor para una comunidad más amplia, como el municipio, la región o el país mismo. De ahí que el papel de los políticos en su carácter de autoridad de toda la sociedad que deben rendir cuentas de sus actos en tiempos y procedimientos preestablecidos, es insustituible.

## CAPÍTULO II

### SAN SALVADOR: BREVE RESEÑA







## II. SAN SALVADOR: BREVE RESEÑA

El municipio de San Salvador, es a su vez, la capital y el municipio más poblado del país. Aunque el título de ciudad le fue conferido en 1545 por el emperador Carlos V de Alemania y Carlos I de España, su constitución como capital de la República de El Salvador data del Siglo XIX.

La población residente en el municipio se estimaba en 491,999 personas para el 2002, lo cual sólo representaba el 8% de la población nacional. Sin embargo, el municipio constituye el corazón de la verdadera ciudad de San Salvador que nuclea el 32% de la población nacional y se extiende a lo largo de los 14 municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). De los residentes en el municipio, aproximadamente el 54% son mujeres y 46% hombres.<sup>58-59</sup>

San Salvador es también el municipio que presenta mayor actividad económica del país y en el que están localizadas las instalaciones de mando de las principales organizaciones políticas, económicas y sociales. De ahí que los acontecimientos que suceden a nivel nacional tienen una fuerte incidencia en el municipio, y viceversa, lo que sucede en San Salvador, repercute considerablemente en la realidad del país.

---

58. DIGESTIC, *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992*.

59. OPAMSS, *Op. Cit.*

Es importante tomar en cuenta que el sector informal de la economía tiene un fuerte peso en el municipio. Según las Encuestas de Hogar (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.

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. Según la OPAMSS, existen en el municipio 166 tugurios o colonias marginales. Comparte con toda el AMSS los principales problemas ecológicos como 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. Según estudios hechos en 1999, San Salvador es la capital centroamericana con mayores niveles de contaminación.

Dadas 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”<sup>60</sup>

La Municipalidad de San Salvador es también con mucha distancia sobre las demás, la Municipalidad más rica del país. Entre 1997 y el 2002, contaba con ingresos corrientes anuales cuyo promedio ascendía a 34.8 millones de dólares, lo cual representaba aproximadamente el 35% de los ingresos corrientes agregados de las 262 alcaldías del país en el mismo período.

Debido a sus ingresos relativamente privilegiados, la Alcaldía de San Salvador tiene una planta de empleados que representa aproximadamente el 50% de todos los empleados municipales del país y presta mayor variedad de servicios municipales.

El Gobierno Municipal compuesto por 18 concejales, un alcalde y un síndico estuvo ocupado durante los dos períodos gubernamentales a los que nos referimos por coaliciones de izquierda.

---

60. OPAMSS: “San Salvador”. *Notas inéditas. San Salvador, El Salvador. 1999. Pág. 1.*



## CAPÍTULO III

---

### ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTORICO

---





### III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTORICO

Como es común a las ciudades capitales de los países latinoamericanos, San Salvador ha sido históricamente centro y caja de resonancia de las principales actividades políticas del país, así como el espacio político en que se han expresado con más fuerza las ideas sociales y políticas nuevas. Esto se debe a que es a través de las capitales que nuestras sociedades se han articulado con las metrópolis mundiales y es en ellas donde se han comenzado a desarrollar tejidos sociales más complejos y centros de pensamiento, que han terminado por romper con el quietismo tradicional de la sociedades rurales.

Así, fue en San Salvador, en un Cabildo Abierto celebrado en 1811, donde se realizó el primer acto independentista centroamericano frente a la corona española y donde tres años después se gestó una segunda sublevación. Como primera ciudad del país, también fue en San Salvador donde en 1821 redoblaron las campanas que saludaban la proclamación de la independencia.

De igual manera, en San Salvador se libraban un siglo después los principales episodios de la huelga general que en 1944 terminaban por derrocar la dictadura militar del General Maximiliano Hernández Martínez y donde a partir de la década de los años 60 se producirían cambios relevantes en cuanto a la forma de relación entre gobierno y ciudadanía.

Estos cambios comenzaron en 1964, cuando el Partido Demócrata Cristiano (PDC) recientemente fundado ganó las elecciones municipales de San Salvador y comenzó a



aplicar una comunicación más abierta y permanente con las organizaciones ciudadanas y una línea orientada a organizar a los habitantes de las zonas marginales y las entonces llamadas “colonias clandestinas” de la ciudad.

Para desarrollar dicha labor, la Alcaldía de San Salvador creó en 1965 el Departamento de Acción Comunitaria. “Nuestra metodología de trabajo -explica quien fue el primer jefe y fundador de este Departamento- consistía en aplicar el principio de la autoayuda, según el cual la alcaldía ponía los materiales y las comunidades aportaban su trabajo. Esto se hacía por convicción, pero también por necesidad, ya que la Municipalidad era en esa época bastante más pobre que en la actualidad y contaba con un marco legal considerablemente más restrictivo que ahora. Para solo citar dos ejemplos, hasta la aprobación del Código Municipal en 1986, la organización comunitaria no era legal y el Gobierno Municipal estaba obligado por ley a someter a la aprobación del Gobernador Departamental cualquier gasto superior a los 5,000 colones”.<sup>61</sup>

La nueva forma de relación de la Municipalidad con las comunidades pobres de la ciudad tuvo tanto éxito, que al finalizar el primer año de labores, el Departamento de Acción Comunitaria había establecido relaciones de cooperación con 30 comunidades, el doble de lo que se proponía en su plan de trabajo. El impacto de esta experiencia fue de tal envergadura, que después de las elecciones municipales de 1966 y 1969, en las que la Democracia Cristiana ganó también los Gobiernos Municipales de las principales ciudades del país, se establecieron departamentos de Acción Comunitaria en las principales Municipalidades del país.

61. Orellana, Antonio. *Entrevista con autores. Marzo 2004.*

Los motivos que dieron lugar a los llamados “Departamentos de Acción Comunitaria” en los años 60 y que más tarde evolucionaron a departamentos o gerencias de promoción social fueron de diversa índole. Por un lado, tenemos la motivación que producía la ideología socialcristiana en un partido de reciente formación que concentraba la simpatía de quienes se oponían a las formas tradicionalmente autoritarias de los gobiernos militares. Como afirma Antonio Orellana, aquella era la época de las ideologías sociales y del social cristianismo inspirado en las elaboraciones de grandes pensadores como Jaques Maritain, Albert Camus y Robert Lebrer. La doctrina social de la iglesia católica se abría paso con mucha fuerza, permeando las esferas políticas y asumiendo un concepto doctrinario más amplio y un discurso más consistente del que tiene actualmente.

Por otro lado, se encontraba la motivación de fortalecer una estrategia de poder mediante la relación con la ciudadanía, en tanto las alcaldías y especialmente la de San Salvador, constituían una plataforma que permitía hacer oposición política y aspirar al gobierno nacional. Sin embargo esta motivación, que no carecía de cierta legitimidad en sus momentos pudo más que la ideología y terminó por transformar con el tiempo los departamentos de Acción Comunitaria en estructuras partidarias al interior de las alcaldías, cambiando las políticas de trabajo comunitario por simples lineamientos de acción partidaria de carácter clientelista.

Desde el punto de vista electoral, la Democracia Cristiana fue la fuerza política más importante del municipio de San Salvador desde 1964 hasta 1988, aunque no siempre estuvo

al frente del Gobierno Municipal. No obstante, con el tiempo, su caudal de votos fue disminuyendo paulatinamente (sobre todo a partir de 1982), debido al lógico desgaste que implicó el ejercicio de gobierno, pero también y principalmente a su creciente conservadurismo y a su dependencia de las relaciones clientelitas para sostenerse en el poder. Así, el PDC pasó de obtener 71,063 votos en las elecciones municipales de 1982 a apenas 3,188 votos en 1997, lo cual significó una reducción del 42% al 3% de los votos válidos en apenas 15 años.

La sustitución de la Democracia Cristiana por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en el gobierno de San Salvador, se produjo en 1988, dando lugar a tres periodos consecutivos de Gobierno Municipal conservador, que concluyeron en las elecciones de 1997. Durante estos nueve años no se produjo ningún cambio significativo en la relación política que la alcaldía mantuvo con la ciudadanía, salvo en el color político del personal municipal que pasó a implementar y fortalecer el modelo clientelista.

Sin embargo, en la contraparte ciudadana de la Municipalidad, sí se comenzaron a producir algunos cambios, marcados por el resurgimiento de las organizaciones de base en comunidades marginales que ya habían existido en la década de los 70 y prácticamente habían desaparecido durante los años de la represión.

**Cuadro No. 4**  
**Lista de organizaciones comunales**  
**y fecha de fundación**

<b>Año de Fundación</b>	<b>Nombre</b>
1984	CCM (Coordinadora de Comunidades Marginales)
1986	CCC Concejo Coordinador de Comunidades
1987	UNADES Unión Nacional de Desplazados
1989	MCS Movimiento Comunal Salvadoreño

Así, en la década de los 80 se organizaron el Concejo de Comunidades Marginales (CCM), el Concejo Coordinador de Comunidades (CCC) y el Movimiento Comunal Salvadoreño (MCS) y en 1997 el Movimiento de Comunidades Salvadoreñas (MCS). Estas organizaciones, respaldadas ahora por ONG que les proporcionan y asisten en sus proyectos, comienzan a tomar distancia del Gobierno Municipal, contra el que incluso desarrollan en algunos casos verdaderos conatos de lucha reivindicativa.

Algunos años más tarde, en las elecciones para alcaldes y diputados de 1991, reapareció también la izquierda política legal en la ciudad, después de más de 15 años de ausencia en la lucha electoral, alcanzando los dos partidos que la representaron por separado, Convergencia Democrática (CD) y la Unión Democrática Nacional (UDN) un 20% de los votos emitidos (15% y 5% respectivamente). Esta votación bastante numerosa si se consideran las circunstancias, no impidió sin embargo que ARENA volviera a ganar las elecciones municipales con el 58% de los votos y que el PDC obtuviera el segundo lugar con el 19%.

En 1994, dos años después de los Acuerdos de Paz, se produjeron las primeras elecciones democráticas en la historia del país, si se consideran como tales aquellas en las que todos los partidos políticos pueden participar, en un clima de libertades individuales y respeto tanto al funcionamiento de los mecanismos electorales acordados, como a los resultados producidos.

Una particularidad de estas elecciones radicó en que fueron las más concurridas desde el comienzo del conflicto armado hasta la fecha que abarca este estudio (abril 2003), tanto a

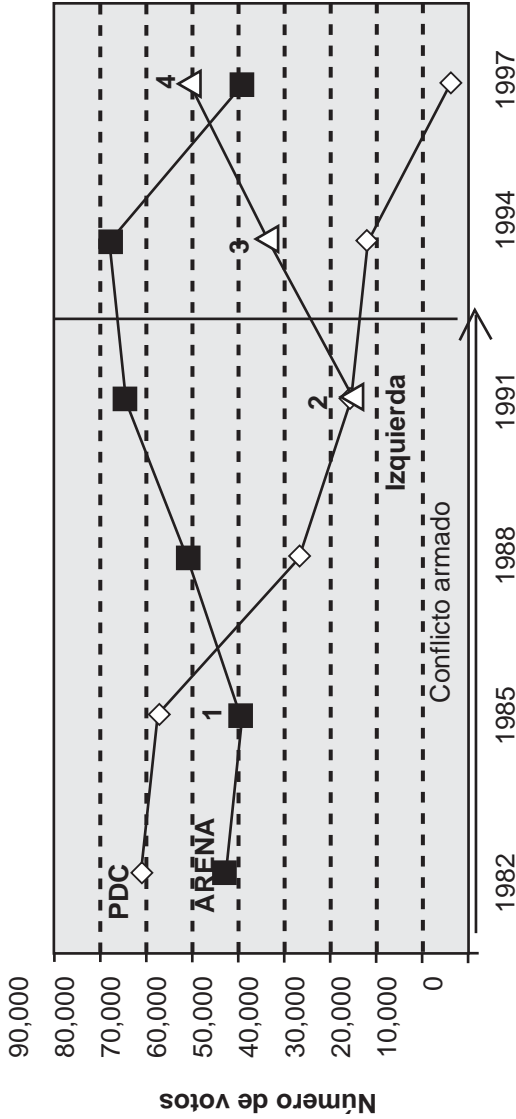
nivel nacional como en el municipio de San Salvador. Esta situación, habla por un lado, del sentimiento de esperanza que produjeron los Acuerdos de Paz en la ciudadanía sobre las posibilidades de la democracia en El Salvador; mientras que, por otro lado, evidencia la creciente desilusión que el funcionamiento posterior de la democracia representativa ha producido en el país.

Otra particularidad de las elecciones de 1994 fue que el recién legalizado FMLN se situó rápidamente como la segunda fuerza política del país y de su capital, con un 22% y un 24% de los votos respectivamente, dando así comienzo al surgimiento que por su fuerza tendría la potencialidad (no necesariamente aprovechada) de articular electoralmente a la oposición política salvadoreña, de manera similar a como lo hizo la democracia cristiana en la década de los 70.

Durante el período 1994 -1997, se produjeron algunos fenómenos que profundizarían las tendencias a nivel nacional y municipal que aparecieron en las primeras elecciones democráticas.

El primer fenómeno fue el desgaste del partido ARENA en el gobierno nacional y municipal, que pudo ser causado por la finalización del “boom” económico de la posguerra y la desilusión de algunos colectivos sociales que le habían prestado su apoyo durante los últimos años. Este desgaste, se evidenció cuando en las elecciones de 1997, ARENA perdió el 35% de los votos obtenidos en 1994 a nivel nacional y el 37% de los obtenidos en la elección en San Salvador, retrocediendo a una votación muy similar a la que había obtenido en 1985.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución del voto capitalino entre 1982 y 1997**



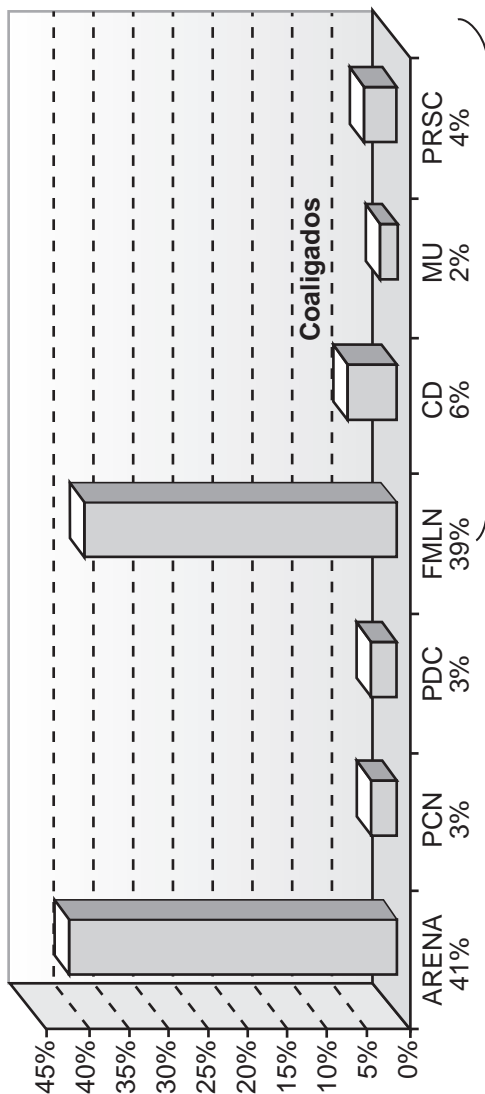
Sin embargo, los sectores que abandonaron a ARENA en 1997, no parecen haberse pasado al FMLN, sino que se manifestaron volviendo al abstencionismo.

El segundo fenómeno que pudo contribuir a consolidar al FMLN como principal partido de oposición y opción de gobierno entre 1994 y 1997, fue que en sus tres primeros años de participación en la Asamblea Legislativa y en el gobierno de 11 alcaldías, demostró capacidad de adaptarse a la lucha política democrática e introdujo un componente democratizador en su gestión municipal. Esto, probablemente disminuyó el temor que podían haber tenido algunos sectores ciudadanos que siendo de oposición, ya no se sentían identificados con la política pro gobiernista de la democracia cristiana. Esto se reflejó en las elecciones de 1997, pues mientras el FMLN incrementaba su votación en 8,649 votos en San Salvador, el PDC perdía 18,305 votos.

Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de verse favorecido por el desgaste de ARENA y el incremento de su credibilidad democrática, el FMLN no habría ganado las elecciones de 1997 en San Salvador, si no se hubiese abierto a formar una coalición con otros partidos, ya que tomado individualmente, ARENA lo superó por un 2% de votos. Sin embargo, al sumar los votos que aportaron los otros partidos de la Coalición: Partido de Renovación Social Cristiana (PRSC), Movimiento de Unidad (MU), Convergencia Democrática y una agrupación ciudadana que en aquel momento no estaba constituida formalmente, pero que en 1998 emergería bajo el nombre de “Iniciativa Ciudadana”, se encuentra que ésta coalición superó a ARENA por un 9% de los votos.



**Gráfico N° 2**  
**Resultados para el Gobierno de San Salvador 1997**



Al recordar el período electoral de 1997, Jobita Molina, activista de las organizaciones comunitarias de base y del FMLN hasta que ingresó como funcionaria a la Municipalidad, afirma que cuando se dieron las elecciones del 97 no se tenían grandes expectativas de ganar; “incluso mucha gente creía que no se ganaría San Salvador por ser uno de los municipios más importantes donde se encuentra concentrado el poder económico. Al final, quizás la diferencia con ARENA, no fue mucha y no se hubiera ganado el municipio si no hubiéramos hecho esa coalición”.<sup>62</sup>

Viendo ese proceso de organización de la coalición desde una perspectiva del cálculo electoral, parecería a primera vista, que el FMLN hizo en aquel momento un mal negocio político, ya que aceptó un candidato a alcalde que no era de su partido y repartió la mitad de los puestos del Concejo Municipal entre otros agrupamientos políticos que sólo le aportaron el 22% de los votos obtenidos. Sin embargo, cuando se analiza la situación más de cerca, se encuentra que esa alianza no sólo fue la llave de la victoria para este partido, sino que le proporcionó además ventajas adicionales, como la de otorgarle mayor credibilidad como fuerza democrática y concertadora. Esto es clara evidencia en que estas elecciones el FMLN obtuvo mayor cantidad de votos para el gobierno local que para diputados (47,497 vrs 43,732), mientras que en 1994 se había producido la situación inversa (38,848 vrs 42,856).

Por otro lado, en la perspectiva considerablemente más amplia de los intereses de la sociedad capitalina en su conjunto, resulta que la elección de 1997 fue la primera en

---

62. Molina, Jobita. *Entrevista con autores.*

la historia en que se ofreció una opción en que el Gobierno Municipal quedaría integrado de tal forma, que ni siquiera un acuerdo entre dos partidos de la coalición resultaría suficiente para tomar decisiones. Esto era sumamente significativo en un país cuya cultura política es poco propensa a la concertación y donde prevalece un sistema electoral municipal de carácter mayoritario, según el cual, el partido más votado obtiene todos los puestos de gobierno, con solo obtener un voto más que su adversario más votado.<sup>63</sup>

En lo que se refiere a la cuestión específica de la Participación Ciudadana, más allá del sistema electoral y de arreglos electorales entre los partidos políticos; se puede afirmar que entre los miembros de la coalición existía en 1997, por contraposición a los gobiernos conservadores, una voluntad de construir democracia y enfrentar los problemas de San Salvador junto con su gente.

Esto se expresó en la consigna de contar con una Alcaldía de “puertas abiertas”. Sin embargo, la percepción de lo que se entendía por “puertas abiertas” no estaba muy clara entre los y las integrantes de la coalición y admitía desde posiciones muy abiertas a experimentar nuevas formas de relación entre Alcaldía y ciudadanía, hasta una modalidad más bien conservadora y preocupada por no abrir la puerta demasiado, pasando por una visión de apertura de puertas a la ciudadanía, pero en la medida en que se pueda conducir su participación de acuerdo a los intereses político partidarios.

---

63. *Enríquez y otros, 2001, Pág. 20*

Sin embargo, 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.

Así, el Concejo Municipal de San Salvador establecía en mayo de 1997, 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, quedaba plasmado 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”<sup>64</sup>

Lo anterior implicaba que las decisiones fundamentales tomarían en cuenta “el interés y la participación de los sectores afectados”<sup>65</sup> y que una de las políticas centrales del nuevo gobierno sería “trabajar en concertación con las fuerzas vivas locales”<sup>66</sup>, tratando de asegurar la justa representación de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente los menos privilegiados en la construcción de las Políticas Municipales.

---

64. *Alcaldía Municipal de San Salvador: “Síntesis del Programa Municipal 1997 - 2000”. Documento de Trabajo. Pág. 1. San Salvador, El Salvador. 1997.*

65. *Idem. Pág. 2*

66. *Idem.*

Finalmente, es necesario señalar que 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.

**Anexo N° 1**  
**RESULTADOS DE ELECCIONES MUNICIPALES EN NUMEROS DE VOTOS**

ELECCIONES DE	ARENA	PCN	ARENA PCN PAISA	PDC	FMLN, CD MRSC, MU y FMLN	UC	CD	UDN	MU	PRSC	Votos Otros	Votos validos	totales
1982	52,805	12,734	-	71,063	-	-	-	-	-	-	32,446	169,050	214,872
1985	-	-	49,372	67,435	-	-	-	-	-	-	8,562	125,369	155,631
1988	60,945	2,874	-	36,804	-	-	-	-	-	-	2,419	103,042	113,333
1991	74,870	2,487	-	24,822	-	-	18,620	6,157	-	-	1,101	128,057	132,860
1994	77,901	13,136	-	21,493	38,848	-	4,968	-	-	-	4,447	160,793	165,695
1997	49,171	3,251	-	3,188	47,497	-	6,763	-	2,305	4,416	4,248	120,839	123,028
2000	47,575	1,619	-	2,525	-	68,660	-	-	-	-	-	121,923	123,429
2003	49,993	2,057	-	3,123	59,310	-	-	-	-	5,172	-	119,655	121,589

**RESULTADOS DE ELECCIONES MUNICIPALES EN  
PORCENTAJE DE VOTOS**

ELECCIONES DE	ARENA	PCN	ARENA PCN PAISA	PDC	FMLN, CD MRSC, MU Y FMLN	UC	CD	UDN	MU	PRSC	Votos Otros	Votos validos
1982	31%	8%	-	42%	-	-	-	-	-	-	19%	100%
1985	-	-	39%	54%	-	-	-	-	-	-	7%	100%
1988	59%	3%	-	36%	-	-	-	-	-	-	2%	100%
1991	58%	2%	-	19%	-	-	15%	5%	-	-	1%	100%
1994	48%	8%	-	13%	24%	-	3%	-	-	-	3%	100%
1997	41%	3%	-	3%	39%	-	6%	-	2%	4%	4%	100%
2000	39%	1%	-	2%	-	56%	-	-	-	-	-	100%
2003	42%	2%	-	3%	50%	-	-	-	-	4%	-	100%

## CAPÍTULO IV

# EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 1997-2003







## IV. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 1997-2003

### 4.1 Primera Etapa: En Búsqueda de la Participación Ciudadana (Mayo 1997 – Diciembre 1998)

la primera etapa de la política de participación ciudadana en la Alcaldía de San Salvador se inicia con la recepción de la municipalidad por parte del nuevo Gobierno y culmina un año y medio después con la aprobación de la primera política de participación ciudadana. La característica principal de este periodo es la preparación, tanto en lo que se refiere al encubamiento de nuevas ideas como la búsqueda de un modelo de organización institucional adecuado para la participación.

Partiendo del plan que se había estructurado y planteado durante la campaña electoral, donde se enuncian las primeras ideas sobre la participación ciudadana, se puede afirmar que los principales hitos de este periodo fueron:

- La búsqueda de nuevas ideas y experiencias sugerentes para la participación de la ciudadanía en otros municipios de América Latina.
- La búsqueda de apoyos externos tanto de parte de ONG, como de organizaciones sociales y de la cooperación internacional para impulsar la participación, entre los que destaca el firmado con la Agencia Holandesa para la Cooperación al Desarrollo, NOVIB, que a la larga resultará de mucho valor para todo el proceso.
- La implementación de manera mas abierta de algunas actividades tradicionales de la alcaldia.

- La realización del primer Cabildo Abierto de la Ciudad que pese a que constituía una obligación legal incumplida por los gobiernos anteriores.
- La experimentación con las primeras Mesas de Concertación Zonal.
- La implementación de una reorganización gerencial.

En otros aspectos, durante este periodo se inician también algunos proyectos que a la postre resultarán emblemáticos, como el rescate del centro histórico de la ciudad, el relleno sanitario y la desconcentración del gobierno municipal.

#### Recepción de la municipalidad

El primero de mayo de 1997, Héctor Silva recibió formalmente el Gobierno Municipal de San Salvador del alcalde saliente, Mario Valiente, quien además había sido el candidato derrotado en las elecciones de marzo de 1997.

Pero como afirma Jobita Molina quien fuera uno de los primeros cuadros políticos del FMLN en ingresar a la Municipalidad, “en nuestro caso lo de recibir fue sólo un decir”, ya que, por ejemplo, en la llamada Gerencia de Acción Social “toda la información había desaparecido. No había registros de las comunidades, ni diagnósticos, menos información en las computadoras, se habían llevado todo”.<sup>67</sup> De esta manera el gobierno saliente de San Salvador aplicaba un principio no escrito de la administración municipal en El Salvador, que establece que “si el gobierno que viene después del suyo es de un partido político opositor, no le deje otra cosa que no sean problemas, deudas sin pagar, personal contratado a último momento y archivos vacíos”.

---

67. Molina, Jobita. *Entrevista con autores.*

Desde que fuera establecida en el período de la Democracia Cristiana, la Gerencia de Acción Social era la instancia de la Municipalidad capitalina que manejaba las relaciones con las comunidades pobres. En manos del partido ARENA esta gerencia había crecido en su personal hasta contar con aproximadamente 150 visitadores sociales o comunales en 1997.

Según Jobita Molina, la labor de estos visitadores consistía básicamente en “ir a las comunidades<sup>68</sup> y contactar al líder o lidereza para darle orientaciones sobre lo que tenían que hacer, y de paso, solventar alguna necesidad de la comunidad, por ejemplo, elaborar una carta y pedir las firmas y el sello para poder hacer la gestión al interior de la Municipalidad. Las promesas eran muy claras, si había apoyo a ARENA durante el período electoral, la comunidad saldría beneficiada con el proyecto. Incluso hubo comunidades que se organizaron exclusivamente en el período de campaña. En todo caso, la relación entre Alcaldía y comunidad era siempre bilateral y tenía un carácter asistencialista, ya que no había espacios de Participación Ciudadana”.<sup>69</sup>

La falta de información y la escasa identificación de los visitadores sociales con la política que pretendía impulsar el nuevo gobierno, fue el primer obstáculo que éste debió enfrentar. La apreciación del personal que entró a la Municipalidad con la nueva administración era que los visitadores sociales que heredaron del período anterior eran personas poco capacitadas y sin vocación suficiente para hacer un trabajo de servicio y compromiso. Desarrollaban

---

68. La palabra “comunidad” hace referencia principalmente a vecindarios marginales.

69. Molina, Jobita. *idem*.

un trabajo de promoción social de ocho de la mañana a cuatro de la tarde, independientemente de las necesidades y los problemas de las comunidades. Debido a esta situación, en la gerencia de Acción Social se dedicaron los primeros meses a calificar y generar un compromiso en los promotores, al mismo tiempo que se incorporaban nuevos promotores, que en buena medida provenían de organizaciones comunitarias o de Organismos No Gubernamentales.

Según Francisco Atschull, quien fuera concejal representante de Iniciativa Ciudadana entre 1997 en el 2003, el nuevo gobierno hizo esfuerzos para no despedir visitadores sociales, pese a que se reconocía que su principal característica era haber servido de activistas del partido ARENA. En el mismo tono se expresa Celina de Monterrosa, una de las primeras encargadas de esta gerencia y militante del FMLN: “Despedir promotores hubiera tenido un costo muy alto, lo cual era una limitante para la función y el trabajo que se pretendía desarrollar”.<sup>70</sup>

Ahora bien, más allá de las dificultades que representaban la falta de información y la presencia de personal poco capacitado, tampoco existía en el Concejo Municipal nuevo ni en sus gerencias mayor claridad sobre cómo dar vida a la Participación Ciudadana, más allá de la labor organizadora que las organizaciones de izquierda habían desarrollado exitosamente entre los sectores populares durante las décadas de los 70 y 80. “Cuando llegamos a la alcaldía – reconoce el Dr. Silva - no teníamos la menor idea de cómo se hacía la Participación Ciudadana. Sabíamos, eso sí, cómo se organizaba a la gente, sobre todo para hacer trabajo político.

---

70. *Monterrosa, Celina. Entrevista.*

La experiencia más cercana era la de haber promovido la organización popular para levantar sus demandas, pero no para construir soluciones y respuestas, que es lo que necesitábamos para nuestro período de gobierno. Por supuesto, no me refiero a que la gente, pobladores y pobladoras de la capital, pusieran su mano de obra, sino a que comenzaran a dar su aporte a los grandes problemas del municipio y a que fueran críticos con el gobierno y con ellos mismos”.<sup>71</sup>

Esta percepción de la participación no se encontraba solamente entre los gobernantes y cuadros políticos, sino también entre los dirigentes de las organizaciones de vecinos que existían en esa época. Como relata Mario López, quien abandonó en 1997 el trabajo en una Organización No Gubernamental para sumarse al esfuerzo desde la Municipalidad, “en esos momentos todavía se sentía la secuela de la guerra entre mucha gente que establecía dos tipos de relación con el gobierno, o se era afín al gobierno o se era opuesto a él. Esto significaba, en realidad, apoyo incondicional u oposición radical al partido de gobierno”.<sup>72</sup> Por ello, “la primera reacción de alguna gente, su primera participación fue de oposición al Gobierno Municipal. No había muchas posibilidades de que hubiera otro tipo de relación que no fuera de oponerse a lo que estaba proponiendo la Alcaldía. Había en la gente una secuela de temor a participar en otra forma que no fuera la de oponerse o la de ser muy allegado o afín al planteamiento de los gobiernos de turno. Esas eran las únicas formas de relación que en el pasado se habían establecido”.

---

71. *Silva, Héctor. Entrevista a autores.*

72. *López, Mario. Entrevista a autores.*

Otra característica de este período introductorio, es que la Municipalidad desarrolló relaciones sociales básicamente con comunidades marginales, unas que habían sido atendidas por el gobierno anterior y las otras, que estaban nucleadas en organizaciones de comunidades marginales, como el Comité de Comunidades Marginales (CCM), el Movimiento Comunal (MCM) y el Consejo Coordinador de Comunidades (CCC). Las relaciones con otros sectores de la ciudadanía eran muy escasas y esporádicas.

### Buscando ideas, experiencias y apoyos

El Concejo Municipal en este periodo inició un proceso de reflexión y debate sobre como encontrar caminos y formas concretas de impulsar la Participación Ciudadana. Como parte de este esfuerzo la Alcaldía envió a su primera gerente de Participación Ciudadana a conocer “in situ” uno de los “modelos” de Participación Ciudadana que más renombre internacional había ganado, como era el que se estaba implementando en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Con esto se trataba - dice Héctor Silva - “de conocer y aprovechar el inmenso aporte de las experiencias internacionales que ya llevaban mucho trecho recorrido en el campo de la Participación Ciudadana”. Se pretendía “sustituir la improvisación por el conocimiento y la experiencia de otras partes”. A eso “se le agregó después una dosis de creatividad para adaptar las experiencias a las condiciones y necesidades del municipio de San Salvador”. Sin embargo, “no dejaba de haber cierta renuencia en la Municipalidad y en el Concejo mismo, a aceptar que otros ya hicieron lo que nosotros apenas estábamos iniciando”<sup>73</sup>

---

73. Silva, Héctor. *Entrevista a autores.*

Al mismo tiempo, se comenzaron a buscar contactos con numerosas ONG's a las que el gobierno local invitó a sumarse al trabajo de la Municipalidad y aportar su experiencia en el trabajo con la ciudadanía. A los ojos de las instituciones esto resultaba sumamente novedoso, ya que anteriormente la actitud de los gobiernos municipales frente a este tipo de organizaciones había sido principalmente de temor, celos y desconfianza.

El primer trabajo de apoyo para la promoción de la Participación Ciudadana se realizó con el apoyo del Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), que encargó a una consultora internacional la elaboración, entre julio y noviembre de 1997, un primer “Plan de Acción para la Participación Ciudadana”<sup>74</sup>

La propuesta de dicho Plan de Acción, que estaba bastante influenciada por la experiencia de Porto Alegre, tenía cuatro componentes esenciales:

- Actividades que debían promover y profundizar la democratización de una cultura organizativa y participativa en el municipio.
- Una estructura municipal de participación articulada y ágil, que garantizara los espacios para una participación amplia y sustentara una gestión democrática y transparente.
- La preparación y el fortalecimiento de tal estructura.

---

74. *Dicho trabajo se le encargó a la consultora colombiana Margarita Suárez, quien acababa de terminar su trabajo con la misión de ONUSAL y a Manuela Wolf de SACDEL.*



- La estructuración y capacitación de los funcionarios y equipos de la Alcaldía a todos los niveles.

Sin embargo la propuesta no fue aceptada en su totalidad por el Concejo Municipal, debido a que el “modelo organizativo” para impulsar la Participación Ciudadana proponía el establecimiento de un “Foro de Concertación Municipal”, que fue interpretado por varios Concejales como un “Concejo Municipal alterno”, que decidiría en lugar del gobierno electo y funcionaría, en consecuencia, como un gobierno paralelo.

Para el Concejal de Iniciativa Ciudadana Francisco Atschull, “el modelo propuesto era muy ambicioso y complejo, no se ajustaba a la realidad de San Salvador ni de un gobierno que apenas iniciaba su gestión, pero se tomaron algunos elementos que sentaron las bases de la proyección. A partir de allí, se empezó a caminar sin tener toda la concepción acabada, pero tomando decisiones que abrirían el camino hacia la generación de una verdadera Participación Ciudadana”<sup>75</sup>

Posteriormente, el Gobierno Municipal inicia conversaciones con la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), con el propósito de recibir apoyo técnico en la formulación de una Política de Participación Ciudadana, que se convertiría en la primera de este tipo en el país.

---

75. Atschull, Francisco. *Entrevista a autores.*

## Primeros pasos

Durante este período y antes de iniciar cambios profundos en la gestión municipal, se dieron algunos pasos orientados a promover nuevas formas de relación con la gente en aspectos que la administración municipal había manejado tradicionalmente, como el caso de las Fiestas Patronales y los deportes.

Con el Comité de Deportes se iniciaron esfuerzos en torno a identificar nuevas formas de participación de la ciudadanía, tomando en cuenta a ciudadanos y ciudadanas que no tuvieran nada que ver con la Municipalidad, sino que estuvieran interesados en el área de deportes y quisieran trabajar por el Municipio.<sup>76</sup>

En lo que se refiere a las Fiestas Patronales se intentó introducir ideas más participativas y descentralizadas en su organización, tratando, por ejemplo, de involucrar a las distintas zonas del municipio en una elección descentralizada de la Reina. Sin embargo, algo aparentemente tan simple como ésto no fue fácil, debido a que la gente estaba acostumbrada a una elección muy centralizada. El propósito era que las fiestas patronales no sólo se vivieran en el centro de San Salvador, sino que llegaran hasta sus diferentes barrios y colonias y fueran de esta manera, un poco más cercanas a la gente.<sup>77</sup>

Al mismo tiempo, a partir del diagnóstico del Municipio y de la priorización de áreas estratégicas, el Concejo Municipal se organizó en comisiones de trabajo, que se abrieron a la participación de otros ciudadanos y ciudadanas. Dichas

---

76. *Molina, Jobita. Entrevista a autores.*

77. *Román, Francisco. Entrevista con los autores.*

comisiones fueron: Asuntos Sociales, Asuntos Administrativos y Financieros, Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, y Asuntos Políticos y Relaciones. La Participación Ciudadana, sin embargo, quedó en ese momento incluida en las responsabilidades de una de las comisiones, la de Asuntos Sociales, que se planteó como objetivo general, “diseñar y desarrollar una estrategia encaminada a elevar el nivel de Participación Ciudadana en la gestión de la ciudad y sus problemas”<sup>78</sup>

Paralelamente, hay otra instancia de la Municipalidad que empieza a implementar una nueva forma de relación con la ciudadanía, aparte de la Gerencia de Acción Social. Se trata del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM). Quien fuera su Director General, Eduardo Linares – afirma que “antes de que se impulsara la política de Participación Ciudadana por parte del Concejo Municipal, se diseñó en el CAM una especie de política de Participación Ciudadana, aunque no con ese nombre. Se empezó a construir un concepto de cara a la ciudadanía: “somos una institución de servicio a la comunidad”. Ese sería el nuevo sello del CAM, su distintivo principal. Por supuesto, que si se quería que la ciudadanía jugara un papel importante en el quehacer de la institución, había que hacerla participar”.<sup>79</sup>

Esa participación – continúa Linares – “se promovería, en primer lugar, llegando hasta la gente misma y escuchándola: que la gente diga cuáles son sus problemas y sugiera cómo se puede ayudar desde el CAM a su solución. Lo primero

---

78. Herrera, Aída y Cerritos, Porfirio: *Participación Ciudadana y Gestión Democrática Municipal*. SACDEL. San Salvador, El Salvador. Octubre, 1998. Pág. 70.

79. Linares, Eduardo, *Entrevista con autores*.

que hacían los y las agentes era ir a la comunidad y conocer sus problemas allí donde la gente vive y trabaja. Comienzan también a resolver algunos problemas de la comunidad y eso ayuda a que ésta vaya generando un sentido de colaboración con la Municipalidad. La concepción, los planes y los programas del CAM empezaron a tener como base fundamental a la gente, a la comunidad”.

### Primer Cabildo Abierto

A los tres meses de iniciado el gobierno, se tomó la primera medida pública que dio una señal de apertura a la Participación Ciudadana, convocando a la celebración de un Cabildo Abierto en agosto de 1997. Este mecanismo participativo que tiene sus raíces históricas en la institución del régimen colonial que proclamó la independencia en la mayor parte de América Latina, y que fuera establecida como el mecanismo participativo obligatorio por el Código Municipal (1986),<sup>80</sup> no había funcionado en San Salvador, en parte por su difícil aplicabilidad en los Municipios densamente poblados, y en parte por la falta de voluntad política de las anteriores administraciones.

Debido al tamaño del Municipio y lo numeroso de su población, el gobierno local dividió la jurisdicción municipal en siete zonas, para facilitar la celebración del Cabildo. Por otro lado, la división del Municipio en zonas podía permitir

---

*80. De acuerdo al Código Municipal salvadoreño, el Cabildo Abierto es una reunión que debe ser convocada tres veces al año por el Gobierno Municipal, a las que deberá invitar a los vecinos del municipio y a las 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”*

a la Alcaldía estar más cerca de la gente, contribuir a rescatar la organización existente, reorientar el trabajo organizativo y empezar a generar mayor participación de la ciudadanía.<sup>81</sup> Al frente de cada zona había un coordinador y un grupo de promotores.

Aquí es importante destacar también que, dado que el Cabildo Abierto tendría – esa es su naturaleza – un carácter fundamentalmente informativo, el Concejo vio la necesidad de crear espacios o instancias complementarias, que superaran esa limitación y fueran más propicias al diálogo, el análisis y la concertación entre población y gobierno, entre comunidades y organizaciones, así como a generar mayor corresponsabilidad en los asuntos del municipio. A estas instancias las llamó “Mesas Zonales Transitorias de Concertación”<sup>82</sup>

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”<sup>83</sup>

---

81. *Molina, Jobita. Entrevista con autores.*

82. *Herrera, Aída y Cerritos, Porfirio. Op. Cit. Pág. 72.*

83. *Herrera, Aída. Op. Cit. Pág. 76.*

Tanto el Cabildo Abierto como 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”<sup>84</sup>

La intención – señala Francisco Román – era “tratar de darle una connotación diferente al Cabildo. La idea era que no fueran jornadas ejecutadas en una fecha determinada y se quedarán como algo aislado, sino que fueran inicio y parte de un proceso de creciente Participación Ciudadana”<sup>85</sup>

Así se convocó a la realización del primer cabildo bajo el lema “Ahora Usted tiene la palabra”, en siete jornadas – de aquí que se generalizara hablar en plural de “los cabildos” - buscando la mayor participación posible de la ciudadanía. Para las convocatorias, que fueron amplias, se utilizaron los medios de comunicación y un perifoneo en las diferentes colonias y barrios y esto se combinó con reparto de invitaciones en hojas volantes y con invitación casa por casa a través de los promotores sociales de la Alcaldía. La organización y convocatoria del cabildo también fue apoyada por varias ONG’s y por ciudadanas y ciudadanos particulares.

---

84. Herrera, Aída. *Op. Cit. Pág. 71.*

85. Román, Francisco. *Entrevista con los autores.*

La agenda del Cabildo fue muy sencilla:

- Exposición de Alcalde en nombre del Concejo del Plan de Acción del Gobierno Municipal 1997 – 2000
- Preguntas y respuestas aclaratorias
- Exposición por los ciudadanos y ciudadanas de sus observaciones, demandas y propuestas al Concejo Municipal.

La participación en los Cabildo fue numéricamente significativa, ya que en las siete reuniones se celebraron a lo largo de 3 meses, se congregaron alrededor de 3,500 personas, es decir, 450 personas en promedio por cada jornada.

Para el Alcalde Silva, “cada jornada de Cabildo era un espectáculo que terminaba en largas listas de demandas, en las cuales había de todo, incluso algunas absolutamente incosteables”.<sup>86</sup> Pero reconoce que éstas sirvieron para recoger las demandas de la gente y comenzar a sistematizarlas. Para el Concejal Francisco Atschull “las jornadas fueron, en esencia, un espacio donde la gente presentaba demandas y la Alcaldía informaba de sus planes. No era una instancia para tomar decisiones. Era un intercambio. Eso lo limitó, pero hay que recordar que así lo estipula la ley y que además no se habían hecho antes en la capital. Por eso, el primer logro fue cumplir con la ley y el segundo crear un espacio de acercamiento entre Concejo Municipal y población”<sup>87</sup>

En el Cabildo también participaron algunos Organismos No Gubernamentales, como por ejemplo: la Organización de mujeres Las Dignas en el cabildo de San Jacinto.

---

86. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

87. Atschull, Francisco. *Entrevista con autores.*

En estas organizaciones apoyaron la iniciativa municipal pero también promovieron las demandas ciudadanas, al punto de que algunos funcionarios no vieron esta actitud con buenos ojos, y sintieron que como afirma Andrés Espinosa... “se centraron más en críticas al proceso y no tanto en dar aportes”.

Un problema generado por el Cabildo fue que la lista de demandas que presentaron las organizaciones de vecinos sobrepasaron ampliamente las posibilidades que la Alcaldía tenía para resolverlas. Esto provocó que algunos Concejales alertaran al Gobierno Municipal con respecto a que no debía desatar más demandas de las que estaba en capacidad de satisfacer y que durante 1998 y 1999 ya no se hicieran nuevos Cabildos Abiertos.

Otro problema que se detectó desde el comienzo, como indican varias de las personas entrevistadas, es que en los Cabildos, participaban básicamente sectores pobres y había muy poca presencia de sectores medios y altos de la población capitalina. Esto se analizó varias veces en el Concejo Municipal y en distintas gerencias y la explicación que se encontró es que las estructuras organizativas estaban tradicionalmente en comunidades pobres, que eran las que se organizaban. No había tradición de participación de los sectores medios en San Salvador. Como los Cabildos Abiertos eran vistos para resolver necesidades básicas, los sectores medios no veían reflejados allí sus intereses y preocupaciones, dado que tienen sus necesidades básicas cubiertas. Adicionalmente, cuando personas de sectores medios planteaban sus demandas como mejoras en los parques, (iluminación, ornamentos) y éstas se contraponían a demandas de introducción de agua potable o construcción de muros de contención, a la hora de priorizar, las demandas en torno a factores más vitales



tenían mayor peso. Esta situación presentaba una limitación para alentar la participación de clase media.

### Mesas de Concertación Zonal

Como quedó apuntado, el Cabildo Abierto se realizó con el Municipio dividido en siete zonas. Se desarrolló una jornada en cada zona y en ellas quedaron establecidas las demandas de las comunidades. Había entonces que clasificarlas, sistematizarlas y definir cuáles y cómo se podían resolver. Para ello se piensa en las Mesas de Concertación, “invitando a todas las personas o juntas directivas que participaron en los cabildos, tomando como base los listados de asistencia de éstos. Quien nos da apoyo en esto es SACDEL, con quien discutimos el procedimiento a seguir para la formación de las Mesas Zonales y cómo resolver el conjunto de demandas de las comunidades”<sup>88</sup>

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 da a través de representantes nombrados para ello.

Hay que recordar que el Concejo Municipal, quien crea y convoca a las Mesas, decidió dar a éstas 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 concertación y participación.

---

88. *Molina, Jobita. Entrevista a autores.*

Dado su carácter transitorio, las funciones que se asignaron a las Mesas de Concertación fueron muchas y muy amplias: 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.

Sin embargo, en la práctica, las Mesas tendrían como algo central y novedoso un ejercicio presupuestario con carácter participativo. Para hacer posible ésto, el Concejo Municipal había tomado la decisión en noviembre de 1997, de asignar a cada zona aproximadamente \$150,000.00 para un promedio de 60 comunidades.

Esos fondos eran para que, en base a ellos, la gente priorizara sus proyectos y – según informa Jobita Molina – “estaban distribuidos en tres partes, una para alumbrado público, otra para invertir en zonas verdes y parques y una tercera para infraestructura. El fondo asignado no sólo era de la Municipalidad, sino que era también de donaciones que se habían conseguido para impulsar este esfuerzo”.

Las Mesas realizaron en su fase de arranque 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

Es indudable que un factor que ayudó en su conformación fue la gravedad de los problemas que muchas comunidades enfrentaban, como la tenencia de la tierra o la ubicación en sitios de alto riesgo. Hubo bastante contacto del Gobierno Municipal con las comunidades y sus líderes y lideresas al profundizar el análisis de su problemática, la gente se fue involucrando y comenzando a ser parte de las Mesas Zonales de Concertación.

Dadas las múltiples necesidades de la mayoría de comunidades, la envergadura de muchas de ellas 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

Un elemento importante fue el hecho que en las mesas zonales, una vez que ya se habían aprobado algunos proyectos, la participación de la gente comenzó a ser más activa y propositiva, pero también más demandante.

Por ejemplo, hubo casos en que la ciudadanía demandaba o acusaba a muchos empleados de que se hacía robo de materiales. El problema “fue que no se le dio respuesta a ese tipo de denuncias, pero ellos estaban haciendo una especie de contraloría. Recuerdo que tuvimos una reunión donde los ciudadanos denunciaron la venta de arena, la venta de materiales de madera”.<sup>89</sup>

Para Celina de Monterrosa, las Mesas Zonales inauguran una nueva dinámica: “su función era seleccionar los proyectos y darles seguimiento en términos, tanto de la participación de la gente, como de la calidad del trabajo y de los costos. Ellos sabían cuánto se invertía en el proyecto, pero no manejaban el presupuesto; supervisaban la obra y estaban viendo como se desarrollaba y conocían al final el costo, algunas veces discrepaban con los ingenieros en cuanto consideraban que los costos presupuestados eran muy altos. Al final la Mesa debía informar a la comunidad de cómo se había ido ejecutando todo el proyecto”.<sup>90</sup>

Se formaban comités – recuerda Celina – “integrados por las comunidades junto con promotores de la Alcaldía, que eran los encargados de procesar las diferentes solicitudes y definir cuales serían los proyectos a financiar. Este era un elemento importante en términos de dar explicaciones a la gente de por qué este proyecto y por qué el otro no; en realidad la decisión nunca estuvo en manos de los funcionarios, yo nunca decidí si se hacía el muro o el puente”.<sup>91</sup>

---

89. Molina, Jobita. *Entrevista con autores.*

90. Monterosa, Celina. *Entrevista con autores.*

91. *Idem.*

El mecanismo era que las necesidades priorizadas por la gente pasaban a la Gerencia de Renovación Urbana, la que presupuestaba cuánto se podía gastar y el valor de cada uno de los proyectos. Luego volvía a los comités para que priorizaran cuáles serían los proyectos a ejecutar. “Aquí se presentaron diversos problemas. Por ejemplo, Renovación Urbana decía que un proyecto costaba un millón de colones, pero como las comunidades tienen maestros de obra, ellos consideraban que los estimados de la Alcaldía se habían ido muy arriba y valoraban que la obra costaba medio millón de colones; en consecuencia, al hacer números ponían más proyectos y al final no alcanzaba lo que se había presupuestado. Para resolver estos conflictos, la Municipalidad nos dio más recursos. Otro caso que se dio es que un proyecto no se terminaba o se realizaba solamente una parte del mismo y la segunda parte se dejaba para la siguiente selección de proyectos. Esto aunque era importante, no dejaba de amarrar. Un proyecto es estímulo para la comunidad y cuando se decide con ella cuáles proyectos realizar, durante su ejecución la gente se mantiene activa. El solo hecho de reunir a la gente no es suficiente para mantenerla activa, debe haber un interés común que es el elemento dinamizador de las participación de las comunidades”.<sup>92</sup>

Celina de Monterrosa y Francisco Román coinciden en señalar que un aspecto importante en relación a la naturaleza y composición de las Mesas era que “en su integración había bastante pluralismo, por lo menos en aquel momento, dado que no se estructuraron sobre la base de la militancia de algún partido, sino sobre el liderazgo local”.<sup>93</sup>

---

92. *Idem.*

93. *Román, Francisco y Monterrosa Celina. Entrevistas con autores.*

## Primera reorganización gerencial

Transcurridos seis meses de gobierno, y como producto, en buena medida, del impulso de lo apuntado anteriormente, el Concejo Municipal decidió lo que será la primera reorganización de la Gerencia de Acción Social y le cambia el nombre por el de Gerencia de Desarrollo Humano, asignándole en el futuro, las funciones “de coordinar el desarrollo de programas culturales, recreativos y de salud dentro del Municipio, que conlleven a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para lo cual contará con el apoyo de la Unidad de Asistencia de la Gerencia y la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional”<sup>94</sup>

Lo más importante de dicha reorganización fue la redistribución del trabajo interno agrupando las tareas más afines bajo cuatro Sub gerencias:

- Desarrollo Social: atención a barrios pobres, programas comunales en áreas de servicio (como formación de líderes, apoyo a niñez y juventud, formación de microempresas) y un centro de formación laboral (técnica) para jóvenes de escasos recursos.
- Legalización Territorial y Social.
- Promoción de la Salud: Centros de Desarrollo Infantil, Clínicas de Mercados, Clínicas Empresariales y Salud Preventiva Comunitaria.
- Cultura y Recreación.

---

94. *Alcaldía Municipal de San Salvador. Secretaría. Oficio No. 679. Asunto: Reestructuración de la Gerencia de Acción Social. San Salvador. Noviembre 12 de 1997. Ver anexos.*

En esta gerencia se integran además el Departamento de Administración que tiene tres secciones a su cargo: Presupuesto y Control Presupuestal, Suministros y Servicios Generales.

En lo que se refiere a la Participación Ciudadana, quedó estructurada como un programa de la sub gerencia de Desarrollo Social, junto con otros dos: Programas Comunales y Formación Laboral. Al Programa de Participación Ciudadana se le asigna todo el trabajo de promoción social con sus promotores y supervisores, mientras que Programas Comunales va tomando más un papel de planificación y sistematización.

El trabajo se estructura entonces alrededor de varias áreas de atención, de las cuales algunas ya existían anteriormente, como alfabetización, y otras se crearon con la nueva administración, como microempresas, recuperación de espacios públicos, juventud, formación de líderes comunales y niñez. A raíz de estos cambios recuerda Jobita Molina, “se empezó a dar proyección al trabajo con los jóvenes, se crearon las áreas de atención a la juventud, a las microempresas y toda la parte de promoción, en ese proyecto habían fondos para la juventud y su desarrollo, hicimos proyecciones en aspectos recreativos y culturales y en las tradiciones que se estaban implementando. Se hicieron actividades culturales, deportivas y recreativas para niños y jóvenes, desconcentradas en diferentes zonas.”<sup>95</sup>

---

95. Molina, Jobita. *Entrevista con los autores.*

En cada una de estas áreas - apunta Mario López - “había un responsable que era el encargado de definir los lineamientos a seguir, ésto da otro enfoque al trabajo. En el caso concreto del programa de líderes comunales se centra el esfuerzo en fortalecer la promoción. Justamente en ese año, elaboramos el documento “Estrategias para la Promoción Social en la Alcaldía”, en el cual empezamos a definir qué tipo de promoción social haríamos y cómo la íbamos a hacer. Elaboramos un manual - el primer documento que dio insumos importantes para hacer posteriormente un trabajo diferente de promoción - en el sentido estricto de la palabra, pues la gente nueva que habíamos llegado, veníamos de trabajar en organizaciones no gubernamentales y teníamos cierta experiencia en la promoción.”<sup>96</sup>

Esta primera reorganización parece orientada a reordenar el trabajo que ya tenía la Alcaldía y a introducir algunos conceptos que aún no habían madurado lo suficiente. La Participación Ciudadana, por ejemplo, aparece por primera vez mencionada en el lenguaje orgánico de la Municipalidad, pero se establece más como un subprograma que como una política que debe cruzar el accionar del Gobierno Municipal.

Lo importante de este cambio para el Alcalde fue que la Gerencia dejara de ser el aparato administrativo que simplemente manejaba la distribución de recursos y pasara a ser un ente que establecía normas y acompañaba procesos de participación de la ciudadanía.<sup>97</sup> Mientras que para Jobita Molina, el alcance de esta primera reestructuración fue

---

96. López, Mario. *Entrevista con autores.*

97. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*



bastante limitado, pues lo único que el Concejo Municipal buscaba con ella era ordenar la proyección social y vincular más el trabajo municipal con la personas concretas, con los hombres y mujeres del municipio.”<sup>98</sup>

Poco después de la reestructuración de la Gerencia, se da el primer cambio en la Jefatura de la misma, ya dentro de la nueva gestión municipal.

“Cuando asumí la dirección de lo que entonces se llamaba Gerencia de Desarrollo Humano – dice Celina de Monterrosa-, “su función dentro de la Alcaldía era atender a las comunidades con todos los proyectos de infraestructura, pero comprendía también la parte de acción social, que estaba orientada al desarrollo comunal. Había promotores para esa área, cuyas funciones eran la organización de las comunidades y recoger las inquietudes de la gente, para coordinar con las otras Gerencias de la Alcaldía la ejecución de los diversos proyectos”<sup>99</sup>

Para Celina la reorganización de la Gerencia fue positiva y un paso adelante, a partir del cual “se trabajó en mejorar la calidad y el compromiso de los promotores. Se tuvieron innumerables reuniones con las comunidades para lograr que ellas vieran a la Municipalidad de otra forma, no como la que les iba a solucionar todos los problemas, sino como una socia estratégica en el proceso de superar su problemática”<sup>100</sup>

---

98. *Molina, Jobita. Entrevista con autores.*

99. *Monterrosa, Celina. Entrevista con autores.*

100. *Idem.*

Sin embargo, para otras personas que trabajaban bajo dicha Gerencia, el cambio de jefatura también tuvo sus problemas. Uno de ellos es que se dio un corte en el proceso que se traía. “Lo único que queda de aquel son las mesas zonales que se habían montado y la metodología que se venía implementando, pero toda la proyección diseñada se hace a un lado con las nuevas disposiciones y la nueva visión que se introduce. Esto genera atraso en el proceso que la Municipalidad traía. Se puede decir, que en 1998 se empieza otra proyección, como consecuencia de la llegada de una persona nueva que asume la Gerencia de Desarrollo Humano.”<sup>101</sup> Con este cambio, hay esfuerzos que se pierden y recursos que no se aprovechan. Un ejemplo, es un documento que proponía una metodología novedosa de Participación Ciudadana y que se había trabajado con financiamiento de NOVIB. Dicho documento “no sólo no se retomó, sino que cuando meses después se volvió a tratar de construir metodologías de Participación Ciudadana, ni siquiera se tomó en cuenta como insumo. El punto aquí es constatar cómo se corta la continuidad del trabajo y se van perdiendo acumulaciones y esfuerzos humanos y financieros”<sup>102</sup>

A pesar de que los cambios producidos por esta reorganización gerencial no eran radicales, el cambio no resultó fácil con el personal heredado de la anterior administración. Y emergieron tres problemas principales:

- Un buen número de promotores mostraron resistencia a dichos cambios, “pues muchos de ellos no tenían

---

101. Molina, Jobita. *Entrevista con autores.*

102. Ávalos, Marina. *Entrevista con autores.*

formación ni mentalidad de promoción social, no tenían esa preparación profesional. Del conjunto de promotores una tercera parte había entrado con la nueva administración y con ellos no había problemas. Otra tercera parte logró adaptarse rápidamente. Pero el resto además de falta de conocimiento y de deseo de aprendizaje, presentaba resistencia política al proceso y a los cambios en la gerencia. Sin embargo, no se les podía despedir a las primeras de cambio. El método que se siguió fue ir documentando rigurosamente su trabajo y quienes no lo hacían de manera satisfactoria, en su momento se fueron retirando”<sup>103</sup>

- Comenzaron a llegar denuncias de diferentes comunidades con respecto a que los promotores que las visitaban sesgaban políticamente la atención hacia ellas. Se planteó entonces, destituir un porcentaje de promotores, lo que generó un altercado entre ellos y la Municipalidad. El primer despido se da entre junio y diciembre de 1997.
- En este conflicto, se cobra mayor conciencia de otro problema como era la existencia de un aparato demasiado grande que no daba mayores resultados. Un ejemplo lo constituía el departamento de desarrollo social, que estaba dividido en un departamento de alfabetización integrado por visitadores comunales, un departamento médico con sicólogos, médicos y enfermeras que iban a las comunidades a dar consultas, y llevaban medicinas

---

103. Román, Francisco. *Entrevista con autores.*

a la gente, sin ningún enfoque preventivo y un departamento jurídico encargado del proceso de legalización de tierras.

Las Mesas temáticas: primer esfuerzo dirigido a las capas medias de la ciudad

Con la formación y puesta en marcha en 1997 de las Mesas Zonales de Concertación, la Participación Ciudadana en el Municipio se amplió y entró en una dinámica sin precedentes, que promovía un mayor involucramiento de la población en los asuntos de sus comunidades y del Municipio y que daba pie para ampliar la representatividad de la gente.

Sin embargo, aunque en las mesas había fuerte participación comunitaria, solamente estaban representados los sectores más pobres de la ciudad. Las capas medias y los sectores altos del Municipio no llegaban a las mesas.

Esto era considerado un problema y una deficiencia por un Concejo Municipal que se había planteado el reto de no atender solamente a las zonas marginales y los sectores más pobres de San Salvador, sino a toda la ciudadanía, independientemente de su condición económica y social.

Esto no era fácil dadas las enormes disparidades en los niveles de vida y en las necesidades de la población capitalina. Varias personas entrevistadas ilustran esta dificultad. “Cuando teníamos que priorizar de cara a la asignación de recursos, las valoraciones de la población eran muy distintas, pues algunas necesidades se miraban como más básicas y urgentes, mientras otras eran percibidas como menos apremiantes. Por ejemplo, en el Distrito 1 donde hay comunidades marginales, barrios antiguos y nuevas colonias, las demandas

eran muy diferentes: una nueva colonia planteaba hacer mejoras al parque, mientras una zona marginal pedía refuerzos en las quebradas y un barrio viejo solicitaba mejor iluminación. Qué pasaba entonces a la hora de priorizar? Surgía el hecho de que mientras reforzar una quebrada salvaría vidas humanas, las mejoras del parque “apenas” si remozarían el entorno, ante lo cual la gente de clase media se veía relegada a la hora de priorizar. Dado que ésto se repetía una y otra vez, producía en esa gente cierto resentimiento y eso afectaba negativamente su participación.”<sup>104</sup>

No cabe duda, pues, que resultaba difícil involucrar a los sectores medios y a la empresa privada en los espacios de participación lo que demandaba que los espacios y mecanismos se volvieran a revisar. En ese marco, el Concejo Municipal pensó en un mecanismo orientado específicamente a superar esta deficiencia y se crearon las llamadas “mesas temáticas”. Se buscaba que el interés en torno a temas sectoriales o específicos como el medio ambiente, atrajera a los sectores medios y altos del municipio.

Durante mi gestión - dice Celina de Monterrosa -, “hubo esfuerzos hacia la participación de las capas medias, pero la mayor demanda se daba por parte de las comunidades marginales, porque en realidad son las más organizadas y por tanto demandan más. La razón de que estén más organizadas es tal vez por el grado de sus necesidades. En las capas medias las organizaciones son más esporádicas y pasajeras. Normalmente surgen en torno a un objetivo

---

104. Monterrosa, Celina. Entrevista con autores.

concreto, como mejorar un parque en su colonia, pero una vez alcanzado el objetivo, la organización se deshace o deja de funcionar. En cambio las comunidades pobres tienen una organización más permanente y éste es un factor que se presta más para un trabajo sistemático.”<sup>105</sup>

Lo cierto es que durante esta etapa únicamente se establecen los esfuerzos iniciales a través de las dos primeras mesas temáticas, la de equidad de género integrada por Las Dignas, el Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes (MAM), Flor de Piedra; y la de Medio Ambiente integrada por el Centro para la Protección de Desastres (CEPRODE), Fundación para el Fomento de Empresas para la Recolección y Tratamiento Ambiental de los Desechos Sólidos (ABBA) y dos representantes de la ciudadanía, sin que dieran mayores frutos en esta etapa.

### Inicia desconcentración y se crean los Distritos

La desconcentración de los servicios municipales y la creación de distritos en el municipio, como bien señala Orellana, “no fue una reforma prometida en la campaña electoral. Surgió más adelante transcurridos algunos meses del ejercicio de gobierno; se conjugaron varios factores: la identificación de ciertas dificultades en el aparato municipal y la motivación por impulsar la descentralización y la Participación Ciudadana. La interdependencia de las reformas que se querían alcanzar con ciertas carencias de la estructura administrativa llevaron a considerar la conveniencia de afectar la distribución de las tareas existentes en el territorio municipal.”<sup>106</sup>

---

105. Monterrosa, Celina. *Entrevista con autores.*

106. Orellana, Víctor. *Op. Cit. Pág 19.*

El proceso de desconcentración se discutió casi desde el inicio del nuevo Gobierno Municipal, planteándose como una cuestión prioritaria y desde una visión descentralizadora de la Municipalidad. Sin embargo, el arranque no estuvo exento de debates entre diferentes concepciones en el seno mismo del Concejo Municipal. Como señala el entonces Concejal, Miguel Sáenz Varela, “al inicio no se tenía claridad en el Concejo de la diferencia conceptual entre descentralización y desconcentración; no se entendía por qué se debía adoptar la segunda como paso previo a la primera”<sup>107</sup>

Tales dificultades deben verse como naturales, pues como sucede con muchos conceptos, términos y enfoques de nuestra época, la desconcentración enfrenta diversas formas de entenderla y de aplicarla. Y muchas veces se le confunde o se le hace sinónimo de descentralización.

Para efectos del presente trabajo, entendemos desconcentración y descentralización como dos procesos de naturaleza diferente, que no por eso se contraponen, más aún que en muchas ocasiones pueden ser complementarios.

Por descentralización entendemos, como lo plantea la Red para el Desarrollo Local, “un proceso ordenado y progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades, poder de decisión y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades estatales territorialmente desagregadas: municipios, regiones, departamentos”<sup>108</sup> Esto implica que las instancias que reciben las competencias y los recursos tienen su propia personería jurídica, que es distinta de la de aquella instancia que los transfiere.

---

107. Sáenz Varela, Miguel. *Entrevista con autores.*

108. *Red para el Desarrollo Local: “El Desarrollo local y regional: una propuesta a la Nación. Pág. 9. San Salvador, El Salvador. Agosto 1998.*

A diferencia de lo anterior, la desconcentración es “un acto o proceso mediante el cual se traspasan ciertas atribuciones de un órgano central de la estructura administrativa a otro nivel subordinado, sin afectar el poder del primero. Para desconcentrar no se necesita crear nuevos organismos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan personería jurídica propia (operan con la del ente central) ni tampoco requieren un presupuesto propio (operan con los recursos traspasados por los niveles superiores de la misma organización) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen. La desconcentración puede ser territorial o funcional”<sup>109</sup>

En el caso de San Salvador, el proceso de desconcentración obedeció a esta concepción.

La Dra. Marina Ávalos, quien encabezó este proceso, señala que existían varios puntos en los que no había mucha discusión en los órganos de dirección de la Alcaldía. Uno de ellos era que la desconcentración se veía como “algo que podía marcar un hito y una novedad positiva con respecto a los gobiernos anteriores, que habían sido altamente centralistas y concentradores. Otro era que la ciudad, por su complejidad, era muy difícil abordarla como un solo territorio y desde una concepción centralizadora”<sup>110</sup>

---

109. Enríquez, Alberto: “Descentralización y Desarrollo Regional/Local en El Salvador: Desafío para la democracia y el desarrollo sostenible”. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Marzo 1995.

110. Ávalos, Marina. Entrevista con autores.



La decisión de impulsar la desconcentración de la Alcaldía la toma el Concejo Municipal a principios de 1998, después de recibir y estudiar una propuesta elaborada por un equipo bajo la coordinación de la Dra. Marina Ávalos.

Algunos miembros del Concejo, dice la misma Dra. Avalos “no comprendían el proceso y argumentaban que iba a ser muy caro. Sin embargo, después de varios debates y reflexiones, se aprobó el proyecto, con dos prerequisites que en el fondo buscaban obstaculizarlo: el primero era que el Gobierno Municipal no daría ni un centavo adicional y tampoco asesoría. El segundo establecía que no se haría ninguna nueva contratación. Con esa decisión se dio inicio a la desconcentración que tiene como germen los siete cabildos abiertos”<sup>111</sup>

Para comenzar a impulsar la desconcentración, el Gobierno Municipal crea la figura de la Comisionada para la Desconcentración, nombrando a la Dra. Marina Avalos como Comisionada y creando una pequeña unidad. “Éramos - dice la Comisionada de entonces -, un equipo pequeño y cuya constitución fue muy peleada. Las personas que trabajamos todo el proceso fuimos tres. Las otras dos personas, muy buenas y que entendieron el proyecto, eran trabajadores que no ocupaban cargos direccionales en las gerencias donde estaban trabajando antes de pasar al equipo. El equipo, además, contaba con algunos fondos”<sup>112</sup>

Dicha unidad pone de inmediato en marcha un plan de capacitación e información.

---

111. *Idem.*

112. *Idem.*

En este marco, sobresalen, por una parte, dos talleres sobre la desconcentración de los servicios públicos municipales facilitados por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y FLACSO – Programa El Salvador y, por otra, los intercambios internacionales con la Alcaldía de Managua y con el Ayuntamiento de Madrid.

Con los talleres se hizo una aproximación teórica a los procesos de descentralización y desconcentración, una revisión de la situación de los servicios públicos en aquel momento y se identificaron las competencias que la Alcaldía de San Salvador podría desconcentrar. Más aún, se realizó una priorización preliminar de cuáles servicios se podrían desconcentrar, lo cual se recoge en el cuadro No. 5.<sup>113</sup>

**Cuadro No.5**  
Priorización de servicios municipales a desconcentrar

Orden de Prioridad	Competencia y/o Servicio	Puntaje
1	Saneamiento ambiental	23
2	Registro del Estado Familiar	22
3	Mejoramiento de Barrios	17
4	Desarrollo Humano	10
5	Servicios Administrativos y Financieros	3
6	Mercados	0
6	Parques	0
6	Control Territorial	0

El plan de desconcentración, que tenía como objetivos mejorar los servicios, eliminar la burocratización y las fallas

113. Ver Orellana, Víctor; *Op. Cit.* Pág. 21

de funcionamiento, facilitar la recolección de los impuestos, y sobre todo, acercar los servicios de la Municipalidad a la ciudadanía y facilitar la Participación Ciudadana en territorios más pequeños y con poblaciones más pequeñas, tuvo un momento culminante el 6 de mayo de 1998, cuando el Concejo Municipal en su sesión ordinaria aprobó la creación de cinco zonas geográficas distritales del municipio de San Salvador.

Los criterios que sustentaron dicho acuerdo fueron los siguientes:

- Habrá que procurar mantener sin divisiones la organización comunal existente, así como las unidades habitacionales (colonias o urbanizaciones) prestando atención a no quebrar raíces históricas, patrimoniales o tradicionales.
- Observar el aspecto del buen acceso al distrito, o sea, buenas vías de comunicación internas que posibilitaran la interrelación y el acercamiento de los grupos poblacionales a la delegación Municipal.
- Buscar un equilibrio en el uso del suelo.
- Integración del valor de la tierra procurando que dentro de la zona existiera similitud en el precio del valor del suelo, con el objeto de poder homogeneizar necesidades y demandas poblacionales.
- Equilibrio poblacional, equilibrio cuantitativo entre las variables de población y el área de los distritos.
- Aprovechar la geografía existente en la ciudad, analizando y definiendo conveniencias para efectos de delimitación de los accidentes geográficos del municipio.

**Cuadro No. 6**  
**Distritos de la Acadia de San Salvador establecidos en 1998**

<p align="center"><b>Distrito Municipal 1</b></p>	<p>Limita con los municipios de Mejicanos, Cuscatancingo, Ciudad Delgado y Soyapango. Sus principales ejes son la 29 Avenida Norte, Calle a San Antonio Abad, 25 Avenida Norte – Sur, Boulevard Venezuela y el Río Acelhuate.</p>
<p align="center"><b>Distrito Municipal 2</b></p>	<p>Limita con el municipio de Mejicanos, caserío Chanmico, Quebrada Las Lajas, arenal Tutunichapa, Boulevard Constitución, Alameda Manuel Enrique Araujo, Quebrada La Mascota, 25 Avenida Norte - Sur, Calle a San Antonio Abad, 29 Avenida Norte.</p>
<p align="center"><b>Distrito Municipal 3</b></p>	<p>Limita con los municipios de Antigua Cuscatlán, Nueva San Salvador, Nejapa y Mejicanos. Urbanización Cumbres de la Escalón, Quebrada Las Lajas, arenal Tutunichapa, Boulevard Constitución, Alameda Manuel Enrique Araujo.</p>
<p align="center"><b>Distrito Municipal 4</b></p>	<p>Limita con municipios de San Marcos, Panchimalco y Antigua Cuscatlán. Alameda Manuel Enrique Araujo, Quebrada La Mascota, 49 Avenida Sur, Autopista al Aeropuerto de Comalapa, Urbanización La Cima IV.</p>
<p align="center"><b>Distrito Municipal 5</b></p>	<p>Limita con Soyapango, San Marcos y Panchimalco. Quebrada La Mascota, 25 Avenida Sur, Boulevard Venezuela, Río Acelhuate, línea férrea, 49 Avenida Sur, Autopista al Aeropuerto de Comalapa, Comunidad Las Brisas II, Reparto San Patricio.</p>

La Unidad de Desconcentración presenta también el primer proyecto de cómo deben ser las primeras cinco oficinas distritales, cómo deben estar equipadas, cuál sería su composición orgánica. Esto facilita las decisiones del Concejo, tanto las de carácter político, como también aquellas de índole administrativa y técnica.

Es importante subrayar que adicionalmente, se hizo un esfuerzo grande para asegurar que las Delegaciones Municipales “tuvieran la óptima localización dentro del distrito. Es decir, una vez definida la división territorial se analizó en cada distrito, cuál era la zona más indicada para el funcionamiento de la sede de servicios municipales. Para ello se solicitó a catastro un listado de propiedades de la Alcaldía buscando locales municipales convenientemente emplazados. Y en algunas zonas se encontraron inmuebles municipales con condiciones más o menos adecuadas para servir de sedes de los distritos”<sup>114</sup>

El primer diseño de competencias que fueron delegadas a los distritos incluía:

- Saneamiento Ambiental
- Parques y Zonas verdes
- Renovación Urbana
- Desarrollo Humano

El número de comunidades por distrito es variable. Tanto a nivel central como en cada Distrito hay prioridades que pueden ir variando de acuerdo a las coyunturas y necesidades. El tipo de organización que se favorece es, naturalmente, la Asociación Comunal.

---

114. Orellana, Víctor. *Op. Cit.* Pág. 27.

Tabla No. 7  
Población, Extensión, Densidad y No. de Comunidades de Distritos Municipales establecidos en 1998<sup>115</sup>

Distritos	Población	Extensión	Densidad Hab/ KM2	No. Comunidades, colonias y/o Urbanizaciones	Personas por Comunidad
Distrito 1	118,325	12.4	9.542	135	876
Distrito 2	101,810	11.0	9.265	89	1143
Distrito 3	49,535	18.7	2.648	35	1415
Distrito 4	42,250	10.0	4.225	39	1083
Distrito 5	128,175	20.1	6.376	146	878
<b>TOTALES</b>	<b>440,095</b>	<b>72.2</b>	<b>6.095</b>	<b>444</b>	<b>991</b>

115. Idem.

Con la creación de los distritos y las Delegaciones de la Municipalidad, se da un paso importante en el acercamiento del Gobierno Local a la ciudadanía, lo que se convertiría, sin duda, en un factor facilitador de la promoción de la Participación Ciudadana. Es importante entender que “desde sus inicios, la desconcentración estuvo vinculada a una visión de desarrollo local que prioriza el impulso de los procesos de Participación Ciudadana”<sup>116</sup>

De acuerdo a la mayoría de personas entrevistadas, incluyendo integrantes de todas las Mesas Distritales, la desconcentración potenció mucho el trabajo de participación de la población, fue un factor clave porque estructuras de la Municipalidad se instalan en sus territorios, se acercan a la gente con la que trabajan directamente. Los delegados de la alcaldía comienzan a tener mayor contacto con la gente y viceversa. Así mismo, la desconcentración ayudó mucho a generar mejores condiciones para los planes de inversión participativa, que ya comenzaban a desarrollarse.

Los distritos también buscan a los sectores medios

El problema de la ausencia y la pasividad de los sectores medios se constataba también en los distritos. Pero en ellos se descubre que otra causa de dicha situación era que la Municipalidad misma no se había preocupado por su participación. Irving Rodríguez, Jefe del Distrito 2 relata, por ejemplo, que en dicho Distrito “el trabajo de la Municipalidad inició solamente con las comunidades pobres,

---

116. Ávalos, Marina. *Entrevista con autores.*

no se tocaba para nada a las colonias residenciales; resulta que era un tabú trabajar con ellas”<sup>117</sup>

Sin embargo, revisando las principales demandas en los últimos años, estaban relacionadas con basura e iluminación pública, mejoras en parques, zonas verdes y canchas, ordenamiento territorial y limpieza de quebradas. La gente de las colonias nos reclamaba que todo iba para las comunidades y que mientras ellos pagaban sus impuestos, las comunidades no, solamente querían proyectos. Estaban hablando de recuperar sus espacios urbanos que habían sido abandonados por falta de respaldo de la Municipalidad.

Hacia fines de 1998 y principios de 1999, las autoridades edilicias del distrito toman conciencia que el número de comunidades atendidas era muy pequeño dada la capacidad instalada en el Distrito y que al excluir a las colonias residenciales, se estaban quedando con comunidades que solamente representaban alrededor de un 10% de la población.

En consecuencia, deciden trabajar con nuevas comunidades e incluyen aquí varias colonias residenciales. Pero esto – señala el Jefe del Distrito – “requería una verdadera conversión en nuestros enfoques y valores ideológicos y en la forma de percibir y comprender a la clase media, en la cual, al igual que entre las comunidades, hay gente de derecha y de izquierda. La mayoría eran profesionales que no tienen mucho tiempo para estar contando o escuchando la misma historia durante una o dos horas y que rápido detectan si hay o no capacidad para resolver o para hacer un planteamiento. Además la Alcaldía debe trabajar con ellos

117. Rodríguez, Irving. *Entrevista con autores.*



porque pagan sus impuestos. Algunas de estas colonias tenían ya directivas con personería jurídica y tenían necesidad de la Municipalidad, pero por muchos años no encontraban eco y mucho menos un acercamiento que los invitara a participar”<sup>118</sup>

En realidad algunas colonias habían tenido cierta relación con la Alcaldía pero en la década de los 80, cuando el Partido Demócrata Cristiano (PDC) gobernaba la capital. “El gobierno de aquel entonces desarrolló relación con las capas medias, y promovió, por ejemplo, la construcción de varios parques. Después con los gobiernos de ARENA esa relación se perdió y nosotros no la habíamos reestablecido. Pero el reto no era solamente reestablecerla, sino encontrar la forma y el método para trabajar con las clases medias”<sup>119</sup>

La decisión de trabajar con la clase media obligó a un ejercicio en el distrito de redistribución territorial y capacitación del personal de promoción para atender comunidades y colonias. Un problema central era que “no teníamos un equipo de gente calificada para trabajar con la clase media – ésto llegaría hasta la segunda administración Silva-. Además, personas del equipo manifestaban resistencia a ese cambio, en parte porque les implicaba aumentar la responsabilidad con el número de directivas (si tenían cuatro comunidades bajo su cargo, ahora tendrían 17) y en parte por la inexperiencia de trabajo con sectores medios. Sin embargo, una vez que se abrió el trabajo, hay que reconocer que la clase media fue la que nos recibió mejor”<sup>120</sup>

---

118. *Idem.*

119. *Idem.*

120. *Idem.*

Al igual que en el Distrito 2, en otros Distritos como el 4, el 3 y el 6, también se desplegó un trabajo inicial con los sectores medios, partiendo de sus lugares de vivienda.

### Cooperación Internacional: el Proyecto de la Agencia Holandesa para la Cooperación al Desarrollo, NOVIB

En 1997 no había presupuesto para la Participación Ciudadana. En ese momento - señala la Doctora Marina Ávalos - “no había presupuesto para participación ni para nada relacionado con ella”. Por ello fue tan oportuna y pertinente la cooperación de la Agencia Holandesa para la Cooperación al Desarrollo, NOVIB, que en 1997, decide apoyar la voluntad política del nuevo gobierno de San Salvador de convertir la Participación Ciudadana en eje transversal de su futura gestión, base de su democratización y garantía de la sostenibilidad del desarrollo del municipio. Este compromiso se concreta a través del proyecto “Apoyo a la Participación Ciudadana para el Municipio de San Salvador”, cuyo objetivo era “apoyar y fortalecer el proceso de institucionalización de la Participación Ciudadana en San Salvador, como uno de los factores claves para el desarrollo de una nueva forma de gobernar”.

La ejecución de dicho proyecto inicia en agosto de 1997 por parte de la Alcaldía de San Salvador y el acuerdo era que los fondos de NOVIB entrarían directamente a la Alcaldía y que la parte técnica del proyecto era ejecutada por el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL).

Se forma un Comité Gestor inicial integrado por dos organismos no gubernamentales, FESPAD Y LAS DIGNAS,

por la Mesa Zonal de San Jacinto y por el Gerente de Desarrollo Humano de la Alcaldía, quien lo presidía.

Poco tiempo bastó para mostrar que el hecho que la Tesorería Municipal administrara los fondos del proyecto complicaría mucho la remisión de cuentas y en consecuencia la ejecución adecuada del proyecto. Por eso, NOVIB optó por proponer a la Alcaldía un cambio que consistía en trasladar los fondos al Comité Gestor.

En 1998 el Comité Gestor cambia su naturaleza y su composición. Por una parte, asume la dirección y la responsabilidad del proyecto y por otra, FESPAD se retira e ingresan dos nuevas instituciones ciudadanas, la Fundación de Vivienda Mínima (FUNDASAL) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), ambas desarrollando trabajo en el municipio. En ese mismo año se hace el primer depósito para impulsar el proyecto NOVIB bajo la nueva modalidad.

### Proyectos Relevantes

Como ya fue señalado antes, en esta etapa se inicia la ejecución de dos proyectos que por sus alcances y envergadura pueden calificarse como estratégicos y que implicaban una sustantiva participación de la ciudadanía. Estos proyectos son el rescate del Centro Histórico de la ciudad y la construcción del relleno sanitario, que además, involucraba a otros municipios del Área Metropolitana de San Salvador.

#### a) Arranca Proyecto del Rescate del Centro Histórico de la Ciudad

La recuperación del Centro Histórico de San Salvador era uno de los objetivos que el Gobierno Municipal se había

trazado desde el inicio y por é ello, los esfuerzos en esa dirección arrancan a los pocos meses de haberse instalado.

El Centro Histórico de San Salvador está formado por dos zonas concéntricas, una llamada “Centro Ciudad” que tiene 59 manzanas y la otra denominada “Centro Consolidado” que tiene 141 manzanas. En conjunto suman 200 manzanas.<sup>121</sup> Esta denominación tiene su origen en la “Ordenanza sobre la conservación del patrimonio histórico construido con valor cultural, social o religioso propio del Centro Histórico de la ciudad de San Salvador” decretada por el Concejo Municipal de San Salvador en noviembre de 1996.

De acuerdo al Plan Maestro de Desarrollo Urbano (PLAMADUR), el Centro Ciudad es el lugar de fundación de la Ciudad de San Salvador y contiene los lugares más simbólicos, entre ellos, el Palacio Nacional, el Teatro Nacional y la Catedral Metropolitana.

El Centro Consolidado es la zona que circunda al Centro de la Ciudad y representa el 70% del Centro Histórico. Según el Plan de Rescate del Centro Histórico dicha zona alberga 374 edificios de valor histórico y está tipificada por cinco características principales: la parcelación histórica del terreno más regular que la zona del Centro de la Ciudad, el uso del suelo destinado principalmente para vivienda, edificios de uno o dos pisos en su mayoría, pocos propietarios de inmuebles que residen en la zona y un alto porcentaje de arrendamiento de las viviendas acompañado de un elevado

---

121. Ver: Vice Ministerio de Vivienda y otros: *PLAMADUR, Plan de Rescate Histórico del Centro de la Ciudad. San Salvador, El Salvador. 1997.*

índice de rotación de los inquilinos, lo que supone un uso intenso del recurso y por tanto, mayor nivel de deterioro.<sup>122</sup>

El Centro Histórico de San Salvador había venido acumulando a lo largo de muchos años diversos tipos de problemas, siendo algunos de los más importantes el aumento de la pobreza y el crecimiento desordenado del comercio informal, el transporte y el caos vehicular, el incremento de la delincuencia y la inseguridad de la ciudadanía, la ocupación de los espacios públicos, el escaso uso habitacional del suelo, el deterioro y envejecimiento de las construcciones, los obsoletos sistemas de servicios básicos como agua, electricidad y teléfonos.<sup>123</sup>

Toda esa acumulación de problemas le fueron minando al Centro Histórico su atractivo cultural y recreativo y su potencial de rentabilidad económica.

Justamente esa problemática y la convicción de que la recuperación de dicha zona de la capital ofrecería un alto potencial de rentabilidad que atraería la inversión nacional y extranjera y como consecuencia su reactivación económica, social y cultural, son las que llevaron al nuevo gobierno de San Salvador a plantearse la recuperación del Centro Histórico como uno de sus proyectos más importantes.

Pero la envergadura del proyecto reclamaba una alta participación de todos aquellos sectores que se verían afectados. Héctor Silva recuerda que “en aquel momento

---

122. *Martín, Pedro: La Experiencia del Proceso de Rescate del Centro Histórico de San Salvador. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador. Enero 2001.*

123. *Para una mirada más amplia sobre esta problemática, ver Martín, Pedro. Op. Cit. Págs. 11 – 20.*

existían no menos de 65 asociaciones de comerciantes informales con quienes había que pactar su reubicación, su reasignación y con quienes permanentemente tendríamos que estar en discusión y negociaciones, de manera similar a lo que sucedía en el tratamiento integral de los desechos sólidos”<sup>124</sup>

El inicio del proceso no fue fácil para el gobierno de la ciudad. En palabras del mismo Héctor Silva, “las primeras experiencias con el sector informal fueron altamente negativas. Un ejemplo de ello es cuando se hizo la operación para limpiar la plaza Morazán, Eduardo Linares, Jefe del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), me llamó a las once de la noche para advertirme que si seguíamos adelante, podría haber muertos. Esto reflejaba las tensiones existentes y anunciaba un diálogo y unas negociaciones difíciles y conflictivas. Aún así, la participación era indispensable”<sup>125</sup>

El Plan de Rescate del Centro Histórico fue elaborado en 1997 por el Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo con la colaboración de un grupo de consultores internacionales. El objetivo que se establecía era “la realización de una intervención de resaneamiento en el Centro Histórico que sirva como modelo para otras intervenciones y como evidencia del inicio concreto del proceso de recalificación”<sup>126</sup>

---

124. Silva, Héctor, entrevista con los autores.

125. *Idem.*

126. PLAMADUR, *Plan de Rescate del Centro de la Ciudad. Diagnóstico y propuesta.* Pág. 1.

El 18 de febrero de 1998 el Concejo Municipal de San Salvador crea la Oficina del Centro Histórico (OCH),<sup>127</sup> la cual nació como una unidad asesora del despacho del Alcalde y con el objetivo de coordinar el esfuerzo de los actores involucrados en el rescate del centro Histórico y gestionar las acciones iniciales de dicho proceso. Con élla se inauguraba el primer modelo de gestión de este tipo en nuestra capital.

La Oficina del Centro Histórico formaba parte y era el centro motor de una estrategia que incluía la participación de la ciudadanía y de los actores involucrados como factor fundamental. Se trataba de generar los vínculos y articulaciones con actores y organizaciones de la sociedad civil así como con personas a nivel individual y con entidades organizadas de comerciantes y vendedores, para ir generando convenios, políticas y acciones de cooperación.

Durante 1998, se hace un esfuerzo grande para lograr un mecanismo de participación sobre todo de la gran empresa y de gremios que aglutinan a la empresa privada como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Asociación de la Mediana y Pequeña Empresa de El Salvador (AMPES). Fundamentalmente se pretendía que ellos dinamizaran la inversión en el Centro Histórico. Con este objetivo se crea la Corporación para el Desarrollo de San Salvador. En esta Corporación participan las gremiales empresariales más importantes no sólo de la ciudad, sino del país, como ANEP, AMPES, la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) y la Cámara de Comercio.

---

127. Ver: *Acuerdo Municipal, Secretaría Of. 208, del 18 de febrero de 1998. San Salvador.*

Pero además se incorporan representantes del gran capital que comparten intereses en el Centro Histórico, como el Banco Agrícola Comercial, Industrias Cristal, AGRISAL, el Grupo Simán y otros capitales ligados al comercio.

Rosalía Jovel, que en aquel momento era la Directora de la Oficina del Centro Histórico, señala que “todo el primer año se trabaja fuerte para estructurar ese mecanismo de participación de la empresa privada para fomentar la inversión. En buena medida se logró el objetivo, al constituirse la Corporación para el Desarrollo de San Salvador, en la cual la Alcaldía es socia principal y es representada directamente por el Alcalde”<sup>128</sup>

Sin embargo, empiezan a pasar los meses y la Corporación, a pesar de contar con los socios indicados, mantenía poco protagonismo en movilizar la inversión. Su involucramiento en el impulso del rescate del Centro Histórico era muy débil. La consecuencia fue que mientras la Oficina del Centro Histórico se concentraba en mantener el esfuerzo, la Alcaldía seguiría atendiendo a la Corporación, pero ya no dejándole a ésta todo el trabajo en torno a la inversión.

Para Rosalía Jovel el pobre papel de la Corporación se debe a varias causas:<sup>129</sup>

- La polarización que vive la sociedad salvadoreña, que marca mucho el contexto político del país y se refleja en la capital. Esto quedó muy claro cuando a finales del 99 inició la contienda electoral de cara a los sufragios de marzo del 2000, ya que en el Consejo Directivo de

---

128. Jovel, Rosalía. *Entrevista con autores.*

129. *Idem.*



la Corporación estaban los dos contendientes principales: Luis Cardenal como representante de la Cámara de Comercio y Héctor Silva como Alcalde de San Salvador. Esto generó un congelamiento en la actividad de la Corporación, pues para los partidos en contienda cualquier acción que potenciara el proceso de rescate del Centro Histórico, potenciaba al Alcalde Silva. Esto hizo que la Corporación empezara a perder dinamismo y atractivo.

- La falta de capacidad de la Alcaldía, en un primer momento, para presentar proyectos atractivos para los sectores representados en la Corporación, sobre todo porque en la Corporación existían ciertos temores de comprometer mucho dinero en proyectos que no tuvieran viabilidad o que fueran de difícil recuperación de la inversión en el corto y mediano plazo. En otras palabras, por un lado, la Alcaldía no tenía personal técnico totalmente disponible para generar proyectos atractivos para los sectores de la Corporación y por otro, éstos empezaron a expresar temor cuando se les mostró la dimensión de fondos que implicaba la inversión en el Centro Histórico.

El origen de este problema estaba en que las inversiones en inmuebles sub utilizados o abandonados en el Centro Histórico para reconvertirlos en centros comerciales o en edificios para servicios, requerían montos que no bajaban de los 6 millones de colones. Y eso es lo que había que promover para operativizar el plan estratégico sobre el cual la Oficina del Centro Histórico tenía la obligación de avanzar.

También se encontró que un inmueble en el Centro Histórico se mueve con una dinámica de mercado fuera de lo normal, la gente lo sobre valúa por su ubicación central, aunque no tenga ningún valor de uso. Era difícil proponer proyectos atractivos cuando la inversión requerida era mayor que lo que el Consejo Directivo de la Corporación estaba dispuesto a invertir, ya que los empresarios no veían la utilidad que podían sacar al rescatar esos inmuebles. Tampoco se pudieron poner de acuerdo con la Alcaldía en el tipo de proyectos en que la Corporación debía involucrarse, que por un lado dinamizaran el rescate del Centro y por otro, generaran ganancias, tomando en cuenta que se trataba de una Corporación en que había empresas.

- No se logró estructurar una secretaría ejecutiva de la corporación que lograra elaborar un plan de negocios de la misma.

Todo lo anterior llevó a que aquel primer ejercicio del Concejo Municipal de participación y concertación con sectores empresariales se congelara un poco y no alcanzara plenamente su objetivo. La Corporación siguió existiendo, tiene legalidad e incluso es la responsable de administrar el proyecto de los “centros metrópolis” (kioscos de alimentos) que están en toda la ciudad. Sin embargo, éstos no responden a la naturaleza que deberían tener los proyectos de la Corporación, dada la envergadura de los actores que involucra. Con este proyecto se quedaba relativamente corta, aunque invirtiera 4 millones de colones, pues no le dejaba a la Corporación una utilidad suficiente para seguir activando. Este impasse no se ha logrado superar.

Otro esfuerzo en esta etapa fue promover la participación de algunas organizaciones ciudadanas, lo que tampoco estuvo exento de problemas. En la plaza ex biblioteca, dice el Dr. Silva, “trabajamos como dos años. Allí participó ORMUSA organizando a las mujeres y promoviendo que ellas mismas hicieran el diseño de su reubicación en el predio destinado para las personas que vendían en las calles y particularmente de la plaza Morazán. Pero ese esfuerzo, tal como ORMUSA y nosotros lo manejamos, fue básicamente un planteamiento paternalista. Nos reuníamos y ellas nos presentaban la lista de lo que querían que les hiciéramos. El aparato municipal aún tenía poca experiencia para manejar desde el gobierno este tipo de participación. Y a veces se manejaba poca información y se era muy ingenuo. Años después me doy cuenta que muchas de esas personas estaban relacionadas con la distribución de droga y lógicamente cualquier propuesta que hiciéramos sería menos lucrativa que vender crack. Allí estaba la razón de por qué nada de lo que proponíamos servía, por qué todo era criticable”<sup>130</sup>

En síntesis, en esta etapa se da inicio al proyecto estratégico de Rescate del Centro Histórico, siendo lo más importante, como señala Pedro Martín que el Gobierno Municipal “conociendo la magnitud de la empresa desarrolló una serie de actividades diversas para consolidar una multiplicidad de relaciones con instituciones interesadas, la empresa privada y la sociedad civil, en todas sus formas posibles de organización, para contribuir al rescate del Centro de la Ciudad, actividades dirigidas a atacar la raíz de los problemas más urgentes y contribuir al despegue de la zona”<sup>131</sup>

130. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

131. Martín, Pedro. *Op. Cit. Pág. 51.*

En 1999, con un sustantivo apoyo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), se elaboró el Plan Especial de Rescate del Centro Histórico de San Salvador (PERCH). A partir de este momento, y en el marco de la visión y objetivos estratégicos de dicho Plan, la Oficina del Centro Histórico asume la conducción del proceso de rehabilitación del Centro Histórico.

#### b) Construcción del relleno sanitario

Uno de los problemas que encontró el Gobierno Municipal en el Municipio de San Salvador, fue el de la eliminación final de los desechos sólidos. Para varios municipios del Área Metropolitana de San Salvador la solución era un "botadero de basura" ubicado en el municipio de Nejapa, pero éste había ya agotado su capacidad, por lo que era urgente encontrar una solución.

Por ello, se planteó el asunto de construir un relleno sanitario, que es un método o técnica de eliminación final de desechos sólidos en el suelo, que no causa molestias ni peligros para la salud y la seguridad pública y tampoco perjudica el ambiente durante su operación ni después de terminado el mismo.

Las ventajas reconocidas internacionalmente y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de un relleno sanitario son:

- Es un método completo y definitivo para la eliminación de todo tipo de desechos sólidos.

- Evita los problemas de cenizas y de materiales que no se descomponen.
- Tiene bajos costos de operación y mantenimiento.
- Genera empleo para mano de obra no calificada.
- Puede ubicarse cerca al área urbana, reduciendo los costos de transporte y facilitando la supervisión por parte de la comunidad.
- Permite utilizar terrenos considerados improductivos, convirtiéndolos luego en parque o campos de juegos.

Sin embargo, la construcción del relleno sanitario no fue sencilla. El Dr. Héctor Silva recuerda que, por un lado, tenían “la explosión del botadero que se estaba ocupando en ese momento en Mariona, el cual urgía cerrar” y, por otro lado, “un terreno propiedad de las 10 Municipalidades del Área Metropolitana, ubicado en el municipio de Tonacatepeque”<sup>132</sup>

A partir de allí, “y en lugar de hacer lo que años antes había hecho el Dr. Armando Calderón Sol cuando ocupó el terreno de Mariona utilizando tractores acompañados de fuerza armada y tanques, decidimos hacerlo en forma democrática y participativa, como buena fuerza de izquierda, y convocamos a los vecinos a un diálogo amplio”<sup>133</sup>

Sin embargo, los pobladores y pobladoras del lugar no sólo no aceptaron el diálogo, sino expulsaron al Alcalde y demás representantes de las alcaldías metropolitanas. En palabras

---

132. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

133. *Idem.*

del Dr. Silva, “por poco nos linchan. Nos sacaron de Tonacatepeque. Me acuerdo que yo iba acompañado por Aidé Zometa y Blanquita Del Cid, y rapidito nos fuimos. Incitada o no por fuerzas extrañas, se tuvo una oposición muy fuerte. Lo cierto es que ahí la participación de ciudadanos y ciudadanas fue en contra de un proyecto, que al menos nosotros, creíamos que habría resuelto el problema”<sup>134</sup>

Ante la situación de emergencia que causaba la urgente clausura del botadero de Mariona, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana (COAMSS) llegó al acuerdo de hacer el relleno sanitario en el municipio de Nejapa, en el mismo lugar donde estaba el botadero cuya vida útil había ya terminado y conformó, en mayo de 1997, una comisión integrada por los alcaldes de Antiguo Cuscatlán, Cuscatancingo, Nueva San Salvador, Nejapa, San Martín, Soyapango y San Salvador, para que iniciara el proceso de seguimiento de propuestas presentadas por diversas empresas especialistas en manejo de desechos sólidos.

Por otra parte, una vez más, se planteó la necesidad de promover la participación, en este caso, de los pepenadores y pepenadoras que vivían de la basura. Y de nuevo, los gobiernos tuvieron que enfrentar otra experiencia difícil. “De igual manera – comenta Héctor Silva -, tuvimos mucho cuidado de no imponer las soluciones y tuvimos interminables reuniones con los representantes de los pepenadores. Hoy seis años después, yo sé qué pasaba, pero en aquel entonces no lo sabíamos. Los pepenadores eran 400 familias que vivían de la basura, pero había un grupo de unas 50 personas que eran los intermediarios y que se lucraban de manera

---

134. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

importante. Estamos hablando de ganancias del orden de los cien mil dólares al mes. Los intermediarios han tenido ancestralmente un control económico importante sobre el grupo de los pepenadores, y por mucho que se les planteaban distintas alternativas, encontramos en ellos, hasta el último momento, una forma de participación hostil y negativa”<sup>135</sup>

En diciembre de 1997, las Municipalidades estructuraron un programa que incorporó los aspectos para el manejo racional y ecológico de desechos sólidos. Dicho programa contemplaba, en primer lugar, campañas educativas, dada la importancia que le veían al papel de la ciudadanía para lograr eficiencia en la recolección y promoción del reciclaje. Además se pretendía más eficiencia en el tratamiento de desechos orgánicos (compostaje), elevar la eficiencia en la flota de camiones recolectores (Centro de Transferencia), garantizar la disposición ecológica de los desechos (Relleno Sanitario). Y, finalmente, la reinserción social y laboral de los pepenadores y pepenadoras, partiendo de sus condiciones concretas y de las dificultades iniciales que se habían presentado en el diálogo con ellos.

#### 4.2 Segunda Etapa: Experimentación de la Participación Ciudadana Como Practica Cotidiana de La Municipalidad (Enero 1999 – Diciembre 2001)

Esta es la etapa más larga, ya que se extendió durante tres años. Además, estuvo marcada por elecciones municipales que se celebraron en marzo del año 2000, en las que salió victoriosa prácticamente la misma coalición política que

---

135. *Idem.*

había llegado al gobierno en 1997, pero esta vez con mayor ventaja.

Si de caracterizar la etapa se trata, se puede afirmar que fue en ella cuando se consolidó un concepto de Participación Ciudadana y se construyó, en medio de un sin número de experimentos, el andamiaje para promoverla, a partir de la experiencia acumulada a lo largo de año y medio de gobierno. En palabras del alcalde Silva, ésta es la etapa “en la que más se escribe, en la que se toman las decisiones más trascendentales y en la que se alcanzan logros significativos. Es aquí que se parió todo lo relacionado con Participación Ciudadana y se echó a andar”<sup>136</sup>

Entre las actividades más importantes de este periodo cabe señalar:

- La elaboración y aprobación de la primera política de Participación Ciudadana, que en un hecho sin precedentes en la historia de los municipios salvadoreños, establece un concepto oficial de Participación Ciudadana y un conjunto de lineamientos que orientarían el accionar municipal durante los años siguientes.
- La implementación de la desconcentración de la Municipalidad, la creación de los distritos y la instalación en ellas de las respectivas oficinas municipales, lo cual no respondió estrictamente a la política de Participación Ciudadana, pero contribuyó considerablemente al fortalecimiento de los mecanismos de Participación Ciudadana a nivel territorial.

---

136. *Idem.*



- La implementación de un verdadero vendaval de experimentos de implementación práctica de la participación, entre los que destacan las sesiones del Concejo Municipal de puertas abiertas, las Mesas de Concertación Distritales y Zonales, las Mesas Sectoriales de Concertación, la introducción de métodos participativos en la elaboración de diversas políticas y reglamentos municipales, así como la implementación de un proyecto piloto en el barrio de San Jacinto y de planes de ordenamiento territorial con Participación Ciudadana en las colonias San Benito y Miramonte.
- Simultáneamente, en este período se continúa con el proceso de reestructuración interna de la Municipalidad a nivel central y en algo que viene al caso para este trabajo, la Gerencia de Desarrollo Humano transita hacia una Sub Gerencia de Participación Ciudadana.

En esta etapa va a jugar un papel importante el Comité Gestor que se transformará en Comisión Consultiva de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal y que con el apoyo del proyecto financiado por la Agencia Holandesa de Cooperación, NOVIB, dará un fuerte impulso al proceso de Participación Ciudadana.

### Se aprueba Política de Participación Ciudadana de San Salvador

Como ya quedó expuesto, el Concejo Municipal comienza, desde los primeros meses de su gestión, a comprender mejor el alcance y las implicaciones de las medidas tomadas. Por ésto, en septiembre de 1997 decidió dar un paso adelante: crear una Política de Participación Ciudadana que le

permitiera precisar su propio enfoque y definir las líneas de acción que orientarían en este aspecto el accionar de la Municipalidad. Esto implicaba profundizar el debate en el seno mismo del Concejo para arribar a una concepción unificada.

Para facilitar técnicamente el diseño de la Política de Participación, el Gobierno Municipal solicitó la asesoría técnica de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), que ya anteriormente había participado en una evaluación del proyecto apoyado por NOVIB de Holanda y contaba con experiencia en procesos similares en otros municipios del país. Para este propósito, la FUNDE realizó entrevistas y facilitó algunos talleres, en los que principalmente los integrantes del Gobierno Municipal, pero también personal gerencial de la Municipalidad definieron los contenidos de la política que se aprobaría el 18 de Enero de 1999.

Con el diseño y puesta en marcha de dicha Política, la municipalidad de San Salvador trata de darle cuerpo a un conjunto de espacios, mecanismos y medidas que, de manera sistemática y ordenada, abran el camino para que la ciudadanía tenga la oportunidad y posibilidad de ser parte en los procesos de toma de decisiones y su implementación.<sup>137</sup>

---

137. Enríquez, Alberto: *“Evaluación de la Participación Ciudadana en San Salvador. FUNDE. 1999. Pág. 2.*

- Un concepto claro y operativo

En la Política resultante del proceso de reflexión, el gobierno de San Salvador define la Participación Ciudadana, como “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”<sup>138</sup>

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”<sup>139</sup>

Es importante destacar que este concepto de Participación Ciudadana no se copió de ningún manual, sino que se construyó tomando en cuenta la experiencia de los involucrados a lo largo de año y medio de gestión. Se trata de un concepto construido al calor de la práctica y la experiencia, con el propósito de que sirva para orientación y guía de su política. Por eso, en la presentación de la política, el Dr. Héctor Silva afirmaba que esto se hace cuando “hemos recorrido la mitad de nuestra gestión”<sup>140</sup> y subraya que el proceso ya está en marcha: “Podemos decir con orgullo que hemos iniciado una transformación irreversible, que

---

138. *Idem.* Pág. 7.

139. *Idem.*

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

hará de San Salvador una ciudad de la que cada vez podremos sentirnos más orgullosos”<sup>141</sup>

- El sujeto de la Participación Ciudadana

Según la política en cuestión, se establece, en primer lugar, que el sujeto son ante todo, los ciudadanos y ciudadanas del municipio. Todos y todas. No hay ningún tipo de discriminación ni de exclusión.

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 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”<sup>142</sup>

Esto tiene implicaciones para dichas organizaciones e instituciones. La más importante es que tengan 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 estableciendo prioridades, señala expresamente que “se orientará prioritariamente a promover la inclusión de los siguientes sectores”:

---

141. *Idem.*

142. *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.

Se enfatiza, además, que “especial atención recibirá la promoción de la participación de la juventud y de la mujer”<sup>143</sup>

- **Objetivos y resultados**

A partir del concepto establecido y teniendo claro el sujeto, el Gobierno de San Salvador se trazaba 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

---

*143. 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

Según el Dr. Héctor Dada Hirezi, primer regidor del Concejo en aquel momento, “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.”<sup>144</sup>

- 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 consideraba que la política debería responder a un conjunto de principios que le den 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.

---

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

- **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 ésto 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.
- **Formas y mecanismos**

Las diferentes formas y mecanismos que la gestión municipal se proponía promover para fortalecer y ampliar la Participación Ciudadana fueron los siguientes<sup>145</sup>:

- **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.

---

145. *Idem.* Pág. 8



- 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 Gobierno Local transfiere 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 organizaci3n social que se forjen en el municipio, así como de la existencia de espacios y mecanismos institucionales que la hagan posible.

- Espacios e instrumentos

Un aspecto vertebral de la Política de Participación Ciudadana es el relacionado con los espacios e instrumentos que

pretendía crear, sentando con ellos las bases de una nueva institucionalidad. Veámoslos a continuación:

### *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, 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.

### *Foros Consultivos o Sectoriales*

Serán convocados por el Gobierno Municipal con el propósito de consultar políticas o medidas relacionadas con un sector determinado.

### *Cabildos Abiertos*

Los establece el Código Municipal. En ellos la Municipalidad informará a la ciudadanía de cada distrito sobre los principales tópicos de su gestión y recogerá la opinión y recomendaciones ciudadanas sobre éstos.

### *Programas radial y de televisión con teléfono abierto*

Donde el Gobierno Municipal presentará a la audiencia y teleaudiencia, su visión sobre diferentes problemas locales y recibirá sus preguntas, opiniones y sugerencias.

### *Consulta Vecinal*

Este instrumento servirá para que los habitantes del Municipio de San Salvador puedan emitir sus opiniones y formular propuestas para la solución de problemas o necesidades que aquejan a sus comunidades.

### *Consultas casa por casa*

Por medio de formularios (cuyas respuestas se podrán enviar por correo con franqueo pagado) la alcaldía requerirá la opinión de los ciudadanos de la Municipalidad, de una zona, de un vecindario o de un gremio, sobre diferentes alternativas para la resolución de problemas específicos.

### *Plebiscito*

Instrumento a través del cual el Concejo Municipal podrá consultar a los ciudadanos y ciudadanas sobre un asunto

determinado, para que expresen su aprobación o rechazo por medio de votación secreta y universal, antes de actos o decisiones de gobierno trascendentes para la vida pública del Municipio de San Salvador.

### *Sesiones Públicas del Concejo*

Es un espacio y mecanismo para que la ciudadanía pueda presenciar las formas de sesionar y proceder del Concejo y conocer sus decisiones estratégicas.

### *Audiencia Pública*

Este mecanismo permitirá a los vecinos proponer al responsable administrativo del Distrito donde residen, la adopción de determinados acuerdos, la realización de diversos actos o la recepción de información relacionados con situaciones que afecten a la comunidad y que estén bajo la competencia distrital.

### *Buzones de Sugerencias*

Serán instalados en la Alcaldía y en cada uno de los distritos, para que la ciudadanía pueda hacer llegar críticas, observaciones y sugerencias en torno a asuntos que estén bajo la competencia del Gobierno Municipal. Funcionarán bajo un reglamento que deberá ser conocido por ciudadanos y ciudadanas.

La idea que tenía el Gobierno Municipal no era que cada uno de los anteriores espacios o mecanismos funcionara totalmente desconectado de los demás. Por el contrario, el esfuerzo estaba orientado a convertirlos en eslabones y piezas de un sistema articulado que en conjunto permitiera, asegurara y proyectara la Participación Ciudadana como factor

indispensable en la construcción de las políticas e iniciativas fundamentales del municipio.

Por ésto, la política establecía que las mesas distritales, los cabildos abiertos, las consultas vecinales y las consultas casa por casa “se articularán directamente con las estructuras zonales descentralizadas de la Municipalidad”, mientras que las mesas consultivas, el programa radial y de TV y el plebiscito “se articularán con la estructura central de la Municipalidad, que deberá crear, a partir de ellas, canales centrales de retroalimentación”<sup>146</sup>

Finalmente, es importante señalar que este conjunto de espacios y mecanismos no eran vistos como algo cerrado o terminado. Prueba de ésto, es que se deja consignado que el Concejo Municipal “estudiará la conveniencia y la forma de crear un espacio de concertación amplia de los diferentes agentes de desarrollo del municipio organizados en forma territorial y sectorial, que implique, por una parte, un alto nivel de representatividad de la ciudadanía organizada, y por otra, que tenga como función principal el establecimiento y la revisión de los lineamientos y políticas estratégicos para el desarrollo de San Salvador”<sup>147</sup>

### Sesiones abiertas del Concejo Municipal

De enero a mayo de 1999, “se hacen cuatro sesiones abiertas como prueba piloto. Dado el éxito se acuerda que las sesiones ordinarias del Concejo serán abiertas, no así las extraordinarias. Entre septiembre del 99 y enero del 2000 se desarrollan

---

<sup>146</sup>. Política de Participación Ciudadana. Pág. 14.

<sup>147</sup>. Ídem .

10 sesiones en forma abierta. Cabe destacar que esto se mantuvo aún en las vísperas de las elecciones de marzo a pesar de la campaña electoral y que el Concejo no evadió tratar temas delicados y de alta sensibilidad como las finanzas municipales”<sup>148</sup>

Para la Dra. Ávalos de cara a promover la Participación Ciudadana, “las sesiones abiertas del Concejo Municipal, marcaron un hito en este país”<sup>149</sup> Sin embargo, su implantación no fue fácil y fue objeto de mucho debate en el seno del Gobierno Municipal. Francisco Altschul recuerda que “al principio había recelo en varios Concejales, hombres y mujeres. Incluso una Concejala planteó al Alcalde “Si Ud. abre las sesiones del Concejo, yo no abro la boca...”<sup>150</sup> Se empezó abriendo las sesiones de manera alterna, pero luego se abrieron todas. A veces llegaban personas solamente a escuchar. Permanecían durante la sesión, pero pasaban desapercibidas. Lo que pudo haber fallado era la publicación de la agenda en los periódicos con suficiente anticipación, dado que implicaba un costo muy elevado. Es más, muchas veces ni siquiera se ponía la agenda en el periódico mural de la Alcaldía.

Después de algunos meses, el Concejo Municipal comprendió que para que la gente supiera de qué iba a tratar la sesión, debía planificar su agenda dos o tres semanas antes, no una semana como se hizo en las primeras ocasiones. Pero en general, las sesiones abiertas funcionaron. Cuando había un tema sentido para algún sector o alguna comunidad, apunta

---

148. Enríquez y otros. *Op.Cit.* Pág. 41.

149. Ávalos, Marina. *Entrevista con autores.*

150. Altschul, Francisco. *Entrevista con autores.*

Altschul, “la gente llegaba y participaba. Hacían su planteamiento, intercambiaban con Concejales y Concejales. Nunca fue multitud. Tampoco se dieron problemas de que llegara gente simplemente a hostigar, que era un temor de varios Concejales”<sup>151</sup>

Héctor Silva también alude al temor inicial y señala que conforme las sesiones abiertas “se fueron haciendo sistemáticas, desapareció el temor que había al principio en el seno del Concejo Municipal y se convirtió en una experiencia que aportó muchísimo al gobierno del municipio”<sup>152</sup>

Todos y todas los Concejales entrevistados coinciden en lo positivo de las sesiones abiertas del Concejo Municipal. “El beneficio de las sesiones abiertas es intangible. Se quitó el mito sobre las sesiones del Concejo, que se abrieron de verdad. Fue un mensaje de novedad y transparencia. Se mostró que existe la posibilidad de llegar a las sesiones del Gobierno Municipal y plantear en serio propuestas o críticas y generar procesos participativos. Es cierto que a veces grupos de vendedoras ambulantes o sindicatos ocupaban sesiones del Concejo para presionar y que en algunas ocasiones se debieron posponer las reuniones porque venían manifestaciones a la Alcaldía, pero no generaron problemas mayores, salvo en momentos electorales. Sin embargo, esto es manejable. Algunos Concejales caían, a veces, en la tentación de ganar puntos con el público. Pero el Concejo se comportó, en general, de la misma manera que en las sesiones cerradas. Otra cosa interesante es que llegaron

---

*151. Altschul, Francisco. Entrevista con autores.*

*152. Silva, Héctor. Entrevista con los autores.*

muchas alcaldías de otros municipios del país a conocer la experiencia. No se sabe cuántos Gobiernos locales más abrieron sus sesiones, pero en definitiva siguen siendo muy pocos”<sup>153</sup>

Para el ex Concejal Gerson Martínez, “la Municipalidad de San Salvador con esta modalidad abrió una nueva época. La práctica de sesiones abiertas al público a nivel mundial se da en gobiernos locales que están arriba de la media. En Suiza o Inglaterra no son distintas. Supone una decisión política de transparencia, pero también de relación con la ciudadanía. En San Salvador solamente algunos puntos, pocos por cierto, se discutían privadamente, pero al final éstos entraban en la agenda pública. Estos temas estaban principalmente relacionados con presupuesto. Por ejemplo, se consolidaban cuentas antes de la sesión pública, pero eso es razonable. El proceso de esclarecimiento no es relevante que se haga frente al público, pero sí que el estado de resultados y la toma de decisiones se hagan en público. Lo importante es que son abiertas al público no sólo físicamente, sino que cualquier ciudadano o ciudadana puede levantar la mano y aportar, opinar, preguntar y hasta cuestionar al Gobierno Municipal. Hubo gente que hizo críticas fuertes. Otro elemento de no menos importancia es que la prensa podía llegar. Hubo más apertura del Gobierno Municipal a la prensa, que de la prensa al Gobierno Municipal, si se habla en general. Hay excepciones de algunos medios”<sup>154</sup>

---

153. Altschul, Francisco. *Entrevista con autores.*

154. Martínez, Gerson. *Entrevista con autores.*



## Comisión Consultiva de Participación Ciudadana

En enero de 1999 se había concretado el Comité Gestor para la Participación Ciudadana. Si bien es cierto, se venía reuniendo desde los últimos meses del año anterior, es en 1999 que por una parte, sistematiza sus reuniones y funcionamiento, y por otra, establece un plan de trabajo y cuenta con un fondo concreto, el del Proyecto financiado por NOVIB.

El Comité Gestor arranca con dos esfuerzos, el apoyo general al proceso integral de Participación Ciudadana y el apoyo a la implementación de un proyecto piloto en el barrio San Jacinto, ubicado en el Distrito 5.

La Dra. Ávalos reconoce que la conformación del Comité Gestor “es un logro valioso en la interacción gobierno-ciudadanía, en este caso a través de Concejales, funcionarios y funcionarias de la alcaldía por una parte, y representantes de las Organizaciones no Gubernamentales que eran parte del Comité, por otra”<sup>155</sup>

Para Marta Elena Rauda, Secretaria Ejecutiva del Comité Gestor, hay otro aspecto que no puede pasarse por alto y es que el Comité “financiaba durante los primeros años la mayor parte de las acciones de Participación Ciudadana, ya que no había un fondo asignado por el Concejo Municipal para promover la participación, casi todo salía del proyecto, lo que al mismo tiempo señala una debilidad de la Municipalidad”<sup>156</sup>

El 4 de octubre del 2000, la Concejala Morena Herrera presentó ante el Concejo Municipal la propuesta de cambiar

*155. Ávalos, Marina. Entrevista con autores.*

*156. Rauda, Marta Elena. Entrevista con autores.*

la naturaleza del Comité Gestor para la Participación Ciudadana, y convertirlo en una Comisión Consultiva del gobierno local. La propuesta fue aprobada por unanimidad y en esa misma sesión el Concejo acuerda “Otorgar al Comité Gestor el carácter de Comisión Consultiva para la Participación Ciudadana”<sup>157</sup>

Asimismo, acuerda “nombrar a los Concejales: Morena Herrera y Miguel Sáenz Varela representantes propietario y suplente en su orden, de esta Alcaldía ante la Comisión Consultiva y autorizar la representación de la Gerencia de Participación Ciudadana y de la Gerencia de Distritos en la Comisión Consultiva”<sup>158</sup>

Quedaba así constituida por primera vez, una Comisión Consultiva en materia de Participación Ciudadana. Su misión sería asesorar y apoyar al Gobierno Municipal en todo aquello que estuviera relacionado con ampliar y fortalecer la participación de la ciudadanía y de promover la articulación y la concertación entre los diversos agentes del desarrollo local. Tal Comisión queda integrada por tres instituciones de la sociedad civil, Las Dignas, FUNDASAL y FUNDE, un representante del Barrio San Jacinto, dos Concejales del Gobierno Municipal, la Sub – gerente de Participación Ciudadana y la Gerente de Distritos de la Alcaldía.

A partir de allí la Comisión jugó un rol en una doble vía. Hacia la ciudadanía, contribuyendo a la orientación y fortalecimiento de su participación a través de los diferentes espacios y mecanismos que se fueron creando. Hacia el

---

157. Ver Acta Municipal. Oficio No. 1,266 del 4 de Octubre del 2000.

158. Idem.

Gobierno Municipal, aportando al afinamiento y consolidación de la institucionalización del proceso de Participación Ciudadana.

Tal como señala una evaluación internacional realizada en Julio del 2003, la Comisión supo “constituirse en un espacio político reconocido y aceptado por los agentes locales de desarrollo, condición y característica que es preciso mantener”<sup>159</sup>

La Comisión centró sus esfuerzos en cinco ejes principales:

- Profundizar el proceso de apropiación de las políticas marco de la participación por parte de la Municipalidad y demás agentes de desarrollo del municipio.
- Facilitar condiciones para la participación de mujeres, jóvenes, adolescentes, niñas y niños como agentes importantes del desarrollo local.
- Fortalecer los mecanismos y espacios creados para la Participación Ciudadana de modo que se pasara a la elaboración participativa del presupuesto municipal.
- Apoyar y estimular iniciativas estratégicas generadoras de Participación Ciudadana.
- Apoyar la incidencia política de San salvador en el Área metropolitana y en el ámbito nacional con respecto a la participación y contraloría ciudadanas.

---

159. Sánchez, Gabriela y Montecinos, Manuel: *Evaluación Externa del proyecto “Impulsando la Participación Ciudadana en el Desarrollo del Municipio de San Salvador”*. San Salvador. Julio 2003. Pág. 8.

En opinión de todas las personas entrevistadas la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana jugó un papel positivo y su creación fue un acierto del gobierno de San Salvador. Todas coinciden en señalar su influencia positiva en el rumbo y calidad del proceso de participación.

La Comisión – como señala una consultoría realizada en los primeros meses del 2003 – “es vista por las y los Concejales como apoyo y aporte institucional al considerarla responsable de construir visión, propuestas y de criticar las prácticas de trabajo que marginan a la ciudadanía”<sup>160</sup>

La Comisión realizó su trabajo a lo largo de esta etapa a través de apoyos concretos a las acciones más trascendentales de Participación Ciudadana, aportes a la construcción de visión y pensamiento, de análisis crítico del proceso y recomendaciones al Gobierno Municipal y a las instancias de participación distritales y temáticas, propuestas en torno a la política y la construcción de Ordenanzas Municipales, apoyo a programas y actividades de formación y capacitación y apoyo a través de la contratación de consultores y consultoras para aspectos específicos y especializados.

El mismo alcalde de San Salvador reconoce que en el avance de la Participación Ciudadana en San Salvador “es innegable el aporte de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana”<sup>161</sup> y que “el Concejo Municipal se ha apoyado en las propuestas y concepciones que presenta la Comisión

---

160. Fernández, Maricela. *Descripción de la Aplicación de la Política de Participación Ciudadana. Municipio de San Salvador. 1997 – 2002. San Salvador, mayo de 2003.*

161. *Idem.* Pág. 61.

en coordinación con la Sub – Gerencia de Participación Ciudadana”<sup>162</sup>

Comisiones Consultivas y aprobación de políticas.

En esta etapa se continuó con el impulso de algunas comisiones consultivas por temas. Para ello, el Gobierno Municipal invitó a diversas personas en carácter a veces personal y a veces institucional. Su carácter era estrictamente consultivo. Esto se decidió después de varias discusiones en el Concejo Municipal sobre si las resoluciones de las comisiones debían ser vinculantes. Finalmente se acordó que no, que las comisiones debían ser cajas de resonancia, espacios para generar iniciativas y propuestas en sus temáticas respectivas.

Las comisiones más importantes fueron seis: género, salud, medio ambiente, cultura, discapacitados y juventud y adolescencia.

Para Francisco Román, “las comisiones consultivas que el Concejo nombraba tuvieron la virtud de lograr involucrar a gente fuera de la Municipalidad. Y algunas de ellas, como la comisión de género y la de Participación Ciudadana aportaron mucho en la construcción de la ordenanza y la normativa para la Participación Ciudadana”<sup>163</sup>

Es así como en el marco de la Política de Participación Ciudadana y producto del trabajo de la Comisión Consultiva de Equidad de Género, nace en diciembre de 1999 la Política Municipal de Equidad de Género que se propone “desarrollar

---

*162. Idem.*

*163. Román, Francisco. Entrevista con autores.*

una gestión encaminada a promover la equidad y corresponsabilidad entre los géneros mediante una intervención orientada a mejorar la condición y elevar la posición de las mujeres en el municipio, para que su participación en las diferentes áreas de desarrollo de la Municipalidad se den en igualdad de oportunidades y beneficios a los hombres”<sup>164</sup>

Posteriormente, en el año 2000, propuestas por las mesas respectivas, son aprobadas por el Concejo Municipal la Política de Adolescencia y Juventud y la Política Cultural.

La primera busca facilitar la organización de adolescentes y jóvenes de San Salvador, sensibilizar a la población en torno a los derechos de la juventud y adolescencia, facilitar espacios de educación no formal y de recreación, y fomentar las capacidades culturales y deportivas de adolescentes y jóvenes del municipio.

La Política Cultural se plantea como principal objetivo el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural de San Salvador, a través de fortalecer y vincular organizaciones culturales, artesanales y artísticas, fomentar las artes, artesanías, turismo y recreación, rescatar los valores tradicionales y no tradicionales de la expresión cultural del municipio, desarrollar la Participación Ciudadana a través de la creación, recreación, uso y consumo del producto artístico cultural del municipio.

---

*164. Alcaldía Municipal de San Salvador: Política Municipal para la equidad de género. San Salvador, noviembre 1999. Pág. 25.*

## Otros mecanismos de participación

### *Las audiencias públicas*

Consisten en encuentros del Alcalde y los funcionarios de cada uno de los distritos con grupos de ciudadanos y ciudadanas que presentan demandas en torno a problemas o asuntos concretos. Para ello se establecieron algunos criterios como que las demandas fueran presentadas por colectivos, como una directiva comunal, los vecinos de un pasaje determinado afectados por el ruido de un comedor etc. Y no por personas aisladas.

La finalidad era que se presentaran en las audiencias problemas que tenían solución. No se trataba de abordar casos que estuvieran fuera del alcance de la Municipalidad, o necesidades que no le corresponden a ésta, porque están fuera de su jurisdicción.

El Dr. Silva relata que “cada audiencia tomaba alrededor de dos horas y se lograban varios propósitos. Primero, que los grupos de ciudadanas y ciudadanos fueran realmente escuchados; segundo, que casi siempre se superaban problemas de la burocracia municipal y muchas veces ahí mismo, en la audiencia, se establecían los mecanismos de gestión de recursos, o se programaban las gestiones que era necesario realizar y se resolvía el problema, puesto que estaba presente el personal administrativo relacionado con el mismo. Este mecanismo permitió que nos reuniéramos sistemáticamente los lunes por la tarde una vez en cada distrito para atender dos o tres casos”<sup>165</sup>

---

165. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

Sin embargo, para la Dra Ávalos, la Audiencia Ciudadana, justamente por su importancia y significado para la población, “es un mecanismo que se debió haber implementado más. Se hicieron ya casi al final del segundo período y la gente tenía una amplia agenda a tratar con el Concejo Municipal.”<sup>166</sup>

La Comisión Consultiva Ad hoc, para responder ante la emergencia creada por los terremotos de enero y febrero del 2001.

Desde la experiencia de las Comisiones Consultivas y en el marco de la política de Participación Ciudadana, se creó una comisión amplia para la reconstrucción de las zonas afectadas por los terremotos en la capital, con el propósito de que generara ideas y propuestas para diseñar el plan de reconstrucción municipal y posteriormente, le diera seguimiento al mismo. Sin embargo, se convirtió más en una especie de ejercicio académico que no operó nunca. Se quedó en el plano de los planteamientos y las discusiones, aunque algunas ideas y propuestas se implementaron. La Comisión dejó de funcionar en un período corto.

### *Comité Municipal de Festejos*

En esta etapa, el Concejo Municipal busca ampliar la participación en la organización y el desarrollo de las fiestas patronales, con gente que pudiera aportar nuevas ideas y sugerencias y que inyectara a las fiestas una buena dosis de creatividad. Buscan para ello al sector de los mercados y a la empresa privada. Así se lograría involucrar más y mejor gente y ampliar la participación en las fiestas de la ciudad.

---

166. Ávalos, Marina. Entrevista con autores.



## Mesas Distritales y Zonales

Una vez iniciado el segundo período bajo la dirección del Dr. Héctor Silva, en mayo del 2000, el nuevo Concejo mantuvo la decisión de seguir adelante y poner en práctica los mecanismos establecidos en la Política de Participación Ciudadana. En esta perspectiva el nuevo gobierno puso atención especial en los mecanismos territoriales de participación, en el funcionamiento y desarrollo de las Mesas Distritales. “Así como las Mesas de Concertación Zonal fueron parte del arranque y de los primeros pasos para encontrar las mejores formas de Participación Ciudadana desde el territorio, las Mesas Distritales expresaban ya el refinamiento y la maduración del proceso de participación de la ciudadanía en la nueva etapa”<sup>167</sup>

Como se recordará, las mesas de concertación zonal prácticamente existieron a lo largo de dos años entre 1997 y 1999. Cuando comienza a debatirse el proceso de desconcentración de la Alcaldía, los empleados y empleadas del área de Desarrollo Humano que va a ser desconcentrada, dejan de dar seguimiento al proceso de las Mesas Zonales y los distritos nacientes aún no lo hacían. En consecuencia, las mesas dejan de funcionar y se produce un vacío, transcurriendo casi un año entre 1999 y 2000, en que los Distritos se quedan sin espacios y estructuras participativas. Por eso, en parte, se crea en el distrito 5 una Mesa Barrial, la de San Jacinto, para llenar ese vacío dejado por la Mesa Zonal.

---

*167.Silva, Héctor. Entrevista con autores.*

En el 2000, bajo el nuevo Gobierno Municipal, se comenzó a trabajar en la conformación de Mesas Distritales y de Mesas Zonales. En una reunión de directores de distritos se diseñó la estrategia de organización que ponía un interés especial en la búsqueda de mayor y mejor representación ciudadana en el territorio, de promover una organización ciudadana más vigorosa y con mayor articulación con la dinámica institucional. Se dividió cada distrito en zonas y en cada zona se reunió una asamblea de delegados. Esta asamblea, bajo un proceso participativo, que cada distrito definió de acuerdo a sus condiciones particulares, eligió la Mesa Zonal. La composición de la Mesa dependía, pues, de cada Distrito y Zona. Cada distrito inventa su propia modalidad. Para Irvin Rodríguez, Gerente del Distrito 2, “éstas son las realidades y métodos, que deberían homogenizarse más. Incluso ahora estamos compartiendo entre los Distritos y buscando las mejores forma para homogenizar”<sup>168</sup>

En el caso del Distrito N° 2, “primero tratamos que todas las directivas, comités de vecinos y grupos que estuvieran trabajando, nombraran de su seno algunos delegados, ya fueran los presidentes, vice presidentes o síndicos, autorizados por la directiva, con carta dirigida al Distrito en la cual daban a la persona plenos poderes para tomar decisiones. Se realizó con ellos y ellas, una asamblea de delegados en la que se nombró una especie de directiva, de comité ejecutivo, integrado por un mínimo de 11 personas, nueve que vienen de las comunidades y colonias y dos que surgen de las Mesas Temáticas. Este número impar responde a la intención de

---

168. Rodríguez, Irvin. *Entrevista con autores.*

que no hubiera empates en las votaciones, ni voto calificado. La propuesta de conformación de las Mesas se la consultamos a los delegados en la primera asamblea y fue aprobada. Sobre esta base, se procedió a la elección del comité. Cada mesa hizo una propuesta de tres candidatos. De cada candidato se leyó su currículum, sus expectativas en torno a formar parte de la Mesa Zonal, sus intereses de trabajo con la comunidad. Estos automáticamente, pasaron a ser parte de la Mesa y luego se hizo la votación secreta para elegir a aquellos y aquellas que integrarían el Comité o Junta Directiva”<sup>169</sup>

Para la formación de la Mesa Distrital, “reunimos a todas las Mesas Zonales y nuevamente se aplicó el mismo esquema utilizado para elegir aquellas, con igual número de miembros. Nos ha funcionado y es un esquema más ejecutivo que en la Mesa Distrital esté la representación de cada una de las Mesas zonales. En la segunda elección de las Mesas surgieron algunas variantes menores, pero se mantiene lo fundamental. Actualmente estamos en la fase de capacitación de las mesas. Es importante subrayar que cuando se estructuraron las Mesas lo hicimos sin el respaldo de nadie y como se nos ocurrió. La Ordenanza de Participación Ciudadana vendría posteriormente a legitimar y respaldar el proceso que surgió de esta experiencia”<sup>170</sup>

En el caso del Distrito 5, “se entra en el 2000 a la conformación de una Mesa Transitoria, para crear un documento de cómo estructurar la Mesa Distrital. Hubo amplia participación de la gente para elaborar este documento, buscando tener en la Mesa la integración de la mayor parte

---

*169. Idem.*

*170. Idem.*

de gente del Distrito. Sin embargo, no ha sido fácil, hasta hoy todavía falta integrar a profesionales y gente de los mercados, ambos sectores importantes. La Mesa más que todo ha sido de representación comunitaria. Se ha hecho el esfuerzo para la integración de jóvenes con un programa definido hacia ellos y ellas. En el caso de las mujeres se ha avanzado y se está buscando incluso una figura jurídica para tener una asociación de mujeres. Otro sector difícil ha sido el de las iglesias, que no se han incorporado porque consideran que no hay una definición precisa del qué hacer”<sup>171</sup>

En cada uno de los siete Distritos se formaron, además de las Mesas Distritales, tres Mesas Zonales, correspondientes a las tres zonas en que cada distrito fue dividido. Todas ellas constituidas por representantes de las Juntas Directivas de las comunidades, es decir, con una composición estrictamente territorial.

Cada Mesa Zonal nombraba, a su vez, dos o tres representantes para la Mesa Distrital, donde además, había representantes sectoriales.

En los niveles distritales la participación de la ciudadanía fue creciendo con la conformación de las Mesas, en lo relacionado con diseño e impulso de planes participativos, priorización y administración de proyectos, capacidad de ocupar mejor los espacios y plantear demandas propias ante el Gobierno Municipal.

Hay además, otros aspectos importantes en la vida y quehacer de las Mesas Distritales que vale la pena señalar:

---

171. Andrés Andrés Espinosa . *Entrevista con autores, octubre 2004* .

- Establecen relaciones con Organismos no gubernamentales (ONG). Así, en el Distrito 3, por ejemplo, “la Mesa Distrital gestiona con diversas ONG, como el Consorcio de Educación Cívica, y producto de ello, le han aprobado pequeños proyectos. A la comunidad Panamá le están aprobando una cancha para fútbol, porque hay bastantes jóvenes. En otra comunidad han hecho servicios sanitarios y hay muchos niños y niñas que los usan. Otro proyecto es para apoyar a la juventud, sobre todo en capacitaciones”<sup>172</sup>
- Comienzan a buscar otras fuentes de recursos. “Sabemos – dice Silvia Pineda de la Mesa Distrital del Distrito 5 - que los fondos con los que cuenta la Municipalidad son pocos. En esto hay que ser realistas y además, hay muchas cosas que nuestras comunidades necesitan que no son competencia de la Alcaldías. La Alcaldías, entonces, nos puede ayudar con un respaldo institucional para gestionar como organismo distrital directamente con organizaciones internacionales o con organismos del gobierno central como el FISDL”<sup>173</sup>

---

172. Guadalupe Hernández, Distrito 3. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 de septiembre de 2003.

173. Silvia Pineda, Distrito 5. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 de septiembre de 2003.

- Se abre y profundiza una reflexión y debate sobre la relación entre las Mesas Distritales y la Alcaldías de San Salvador. Esto quedó de manifiesto en un taller de Mesas Distritales convocadas por los autores de este trabajo. Veamos algunos ejemplos que lo ilustran:

Las Mesas Distritales “se han apegado mucho a la Alcaldía, manteniendo cierta mentalidad paternalista. Los coordinadores de las Mesas se apegan mucho a lo que dice la Municipalidad. Le hacen más caso a la Alcaldía que a nosotros como ciudadanos o ciudadanas”<sup>174</sup>

La Mesa “debe ser semi autónoma. Nos rige la Ordenanza Municipal de Transparencia y de Participación Ciudadana, de allí nacemos; y eso impide - según dicen los abogados -, que tengamos un marco legal propio en las mesas distritales. Tenemos que representar a la ciudadanía en un 100% y coordinar con la Alcaldía. Si llega el día en que involucremos a todos los sectores, las Mesas propondríamos a los Concejales y al candidato a Alcalde... No sé si lo vamos a ver nosotros, pero esa sería mi visión de las Mesas... En realidad, nos sentimos más en representación de la ciudadanía que de la Alcaldía”<sup>175</sup>

Adalberto Flores, del Distrito 3, que conduce la Secretaría de Gestiones de la Mesa, cuenta que “hemos argumentado con los señores de la Alcaldía del Distrito que queremos

---

174. Reina Rosa Flores, Distrito 5. Taller de Mesas Distritales, San Salvador, 20 de septiembre de 2003.

175. Martín Araujo, Distrito 3. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 de septiembre 2003.

ser semi autónomos, no autónomos del todo porque no tenemos nuestro propio presupuesto, pero sí en ciertas decisiones que las debe y las va a tomar la Mesa Distrital. Las autoridades del Distrito lo que deben hacer es darnos asesoramiento y apoyo logístico, pero las ideas y las propuestas tienen que salir de nosotros”<sup>176</sup>

Sin embargo, Silvia Pineda de la Mesa del Distrito 5 va más allá, y afirma que “la visión futura sería independizarnos de la Alcaldía, aunque no totalmente, para servir más a la ciudadanía que es a la que nosotros pertenecemos. No debemos dejarnos manipular por la Alcaldía cuando hay cosas que queremos hacerle ver a la gente y la Alcaldía nos quita el poder”<sup>177</sup>

- Se marca una clara diferencia entre Mesa Distrital y organización ciudadana. Todos y todas las participantes en el taller de Mesas Distritales coincidieron en que la diferencia básica es que las Mesas son instancias de interrelación entre ciudadanía y Alcaldía y tienen como fin concertar y estar de la mano ambas partes para que la gestión del gobierno sea participativa.
- Se percibe una fragilidad de las Mesas que genera cierto temor y la búsqueda de mecanismos que aseguren su existencia más allá de los cambios de gobierno. “Muchos tenemos temor que con el cambio de gobierno, aunque gane el mismo partido, se ponga en peligro la existencia

176. Adalberto Flores, *Distrito 3. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 de septiembre 2003.*

177. Silvia Pineda, *Distrito 5. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 de septiembre 2003.*

de las mesas. Considero que vamos sobre las llantas de la Alcaldía. Cuál ha sido el Gobierno Municipal que abrió las puertas a participar de 1997 para acá? El gobierno del Dr. Silva. Con él se abrió el portón de la participación. Pero si la administración cambia y la siguiente deroga la ordenanza o decide suprimir las Mesas, allí se termina el proceso. Por eso, el sueño es que cada Mesa tenga legalidad propia, como en el caso de las ADESCOS. Es necesario que las Mesas Distritales tengan su personería jurídica que les permita hacer su propia gestión con los cooperantes. En ese caso siempre tendríamos como socia a la Alcaldía, pero con autonomía propia”<sup>178</sup>

- La representatividad es otro punto que está en la reflexión y el debate de varias Mesas Distritales. El Municipio de San Salvador, por ser grande y poblado, presenta dificultades para asegurar la representatividad de las comunidades o de los sectores. Pero también influye la cultura y las prácticas poco democráticas para elegir Directivas Comunes. No son pocos los casos en que los directivos y directivas son electos por muy poca gente o utilizando métodos cuya legitimidad es muy dudosa. De allí que el Dr. Silva afirme que “en San Salvador no es fácil saber quién representa a quién. La representatividad es un tema aún no resuelto. Hay algunos grupos muy conflictivos, que se hacen sentir más que otros, pero que son poco representativos. La Participación Ciudadana debe conducir en el Municipio

---

178. Felipe Alfaro, *Distrito 1. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 septiembre 2003.*



a mejorar y fortalecer la representación de las comunidades y los sectores en los diferentes espacios. Esto es del mayor interés de la gente y del Gobierno Municipal. Las Mesas Distritales pueden contribuir a ello”<sup>179</sup>

- Las Mesas contribuyen en la solución de conflictos concretos. Un ejemplo concreto en el Distrito 1 fue el de la Comunidad Universitaria Norte, que está en un terreno que pertenece a la Universidad de El Salvador. “La Mesa analizó el problema y decidió hablar con la Comunidad para ver si ésta quería legalizarse y buscar una solución al problema del terreno. Una parte de la comunidad estaba de acuerdo y otra parte no. Anteriormente el problema lo habían abordado varias instancias sin resolverlo. En acuerdo con la comunidad, la Mesa diseñó un plan para encontrar una salida favorable a la gente. La coordinadora adjunta de la Mesa quedó como enlace entre la Rectora de la Universidad y la comunidad. Finalmente, se logró conseguir fondos para proceder a la reubicación de la gente”<sup>180</sup>

---

179. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

180. Felipe Alfaro. *Distrito 1. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 septiembre 2003.*

## Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Municipio de San Salvador

Esto se hace el 31 de julio del 2001 y se publica en el Diario Oficial el 22 de agosto del mismo año.<sup>181</sup>

El propósito de la Ordenanza era proteger a la persona y a la familia, garantizando a los habitantes del Municipio la seguridad, la tranquilidad y el desarrollo integral de los mismos. Surgió a raíz de múltiples quejas y denuncias de ciudadanos y ciudadanas ante el Concejo Municipal por actos de desorden.

Después de analizar las diferentes denuncias y demandas ciudadanas, el Concejo Municipal llegó a la conclusión de que era necesario emitir una Ordenanza que permitiera controlar y regular los establecimientos en donde se desarrolla la actividad de comercialización de bebidas alcohólicas, para prevenir que se conviertan en antros de corrupción de menores o de promoción de inmoralidad e intranquilidad Cudadana en el Municipio.

Pero lo novedoso fue el proceso a través del cual se gestó la Ordenanza. Fue producto de una amplia participación de diversos sectores de la ciudadanía, especialmente aquellos mayormente afectados, como los dueños y vecinos de los establecimientos donde se venden las bebidas alcohólicas.

Ese proceso participativo mostró, por una parte, cómo se dan conflictos entre grupos ciudadanos que tienen intereses y enfoques diferentes, por ejemplo, entre lo que querían los burdeles y los que no los querían, los que querían que se

---

181. *Diario Oficial. No. 156, Tomo 352. San Salvador, El Salvador. Agosto 22, 2003.*

vendiera licor y los que querían que no se vendiera y por otra, cómo se pueden alcanzar soluciones mejores cuando se facilita y asegura una participación ordenada de los sectores ciudadanos afectados. La participación, en este caso concreto, se reveló como un marco apropiado para dirimir la conflictividad normal de la convivencia humana en el Municipio.

### Plan de Inversión Participativo

Como ya quedó señalado en 1997 y 1998 el gobierno de San Salvador asignó, por primera vez, fondos a las 7 mesas zonales de concertación para que los invirtieran de acuerdo a sus propias prioridades. Junto a esta experiencia, se dio también en San Jacinto un ejercicio de inversión con fondos recibidos de NOVIB de Holanda.

Sobre la base de esos dos antecedentes, a finales de 1999 surge el tema de la Participación Ciudadana en asuntos presupuestarios, pero bajo el concepto de Plan de Inversión Participativa (PIP) del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que exigía que la definición de los proyectos se hiciera de manera participativa, para poder acceder a los fondos.

No se trataba aún de un verdadero presupuesto participativo en cuanto a normativa y criterios, o en cuanto a participación y organización más amplias y permanentes.

Para el FISDL el Plan de Inversión Participativa, nos es más que el Plan de Inversiones de una Municipalidad para un período determinado, pero elaborado en consulta con la población del Municipio. Cabe destacar que por primera

vez una instancia del Gobierno Central ponía, aunque fuera de manera muy elemental, el requisito de la participación para aprobar un plan de inversiones a un Gobierno Municipal y en consecuencia considerar asignación de fondos para apoyar dicho plan.

La ejecución del PIP exigido por el FISDL ayudó en 1999 a dar nuevos pasos que contribuyeron en San Salvador a la movilización de las Mesas Zonales, Distritales y la organización básica de las Directivas. Fue el único PIP que se hizo de esa manera en el Municipio, pero fue positivo, pues era una nueva convocatoria para abordar el tema de priorización de proyectos. Hay que recordar que a esas alturas, ya había una experiencia inicial en cuanto a fundamentos y criterios para priorización de proyectos y para ejecución de los mismos en cada Distrito, dependiendo de la población, las necesidades y la disponibilidad de recursos.

Este primer esfuerzo de Presupuesto de Inversión Participativa con el FISDL, llevó a realizar diversos tipos de reuniones en los Distritos: asambleas de Distritos con delegados de las Juntas Directivas, reuniones de Mesas Zonales y Distritales, en las cuales se priorizaban y se establecían los proyectos.

Pero el PIP también provocó conflictos, dado que se insertó en un proceso ya iniciado en San Salvador. Para construir el PIP exigido por el FISDL, “se inicia un nuevo proceso con las comunidades, realizando asambleas de planificación, lo que, a los ojos de mucha gente, dejaba olvidado todo lo que para un propósito similar, se había hecho anteriormente. Esta fue una situación traumática para muchas comunidades, que empiezan a reclamar al Concejo Municipal qué pasaba con el compromiso que había adquirido sobre proyectos

aprobados que las comunidades ya habían priorizado y que se iban a ejecutar. Dado que habían diversos proyectos ya aprobados hasta ese momento, que no se les habían cumplido aún, la gente no comprendía bien esta nueva convocatoria que aparentemente era para repetir lo mismo, sólo que ahora para responder a un requerimiento del FISDL que no se hacía en diálogo con el Municipio ni tomaba en cuenta los procesos abiertos en el mismo”<sup>182</sup>

Pero más allá de esa problemática, que refleja además una relación mecánica entre el FISDL y el Gobierno de San Salvador, el esfuerzo de construir un PIP bajo los criterios y normativa del Gobierno Central, abonó a cimentar algunas bases para lo que más tarde sería el proceso del Presupuesto Participativo.

Las enseñanzas que dejó el esfuerzo del PIP sobre la experiencia acumulada en los meses anteriores, más los conocimientos del personal de la Alcaldía que había visitado el Municipio de Porto Alegre, en Brasil, para conocer la experiencia del presupuesto participativo, se convertirán en insumos importantes que serán recogidos más tarde en la propuesta que estructuraría la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana y que sería asumida por el Gobierno Municipal.

### Arranca Presupuesto Participativo

A partir del año 2000 se comenzó a hablar de la importancia de poner en marcha un Presupuesto Participativo. Se trataba de otra idea novedosa, otro proceso novedoso, dado que

---

182. *Molina, Jobita. Entrevista con autores.*

“asumir una Política Presupuestaria Participativa, suponía unas reglas claras y un plan en el tiempo. Cuando hay una economía de la escasez y la precariedad y presupuestos muy rígidos donde el grueso del mismo es absorbido por gasto corriente, qué participación se puede tener? La Participación es relevante en el Presupuesto de Inversión? Estas eran algunas de las preguntas que se comienza a plantear el Concejo Municipal”<sup>183</sup>

A principios del 2001 el Concejo Municipal le pide a la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana que elabore una propuesta. En mayo de ese año, se realiza una reunión entre el Concejo de San Salvador y dicha Comisión, para discutir en torno al Presupuesto Municipal Participativo, sobre la base de la propuesta hecha por ésta. En dicha reunión se plantearon y debatieron diversas formas posibles de entender el Presupuesto Participativo y sus correspondientes alcances y consecuencias.

Después de varias consideraciones y debates en su seno, el Concejo Municipal, en sesión celebrada en ese mismo mes de mayo, tomó la decisión de impulsar el Presupuesto Municipal Participativo, entendiendo por éste “que el Gobierno Municipal traslada a la ciudadanía de San Salvador la decisión sobre el 100% de lo que invertirá en la ciudad (excluyendo la parte salarial)”<sup>184</sup>

---

183. *Martínez, Gerson. Entrevista con autores.*

184. *Ver: Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos: “Presupuesto Participativo: insumos para la construcción de una metodología para su implementación en el Municipio de San Salvador 2002 – 2003. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Junio 2003*

Entre los contenidos de la propuesta de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana, se señala que el Presupuesto Participativo debería entenderse como un paso adelante en la política de Participación Ciudadana, que fortalecería la democratización de la acción política y contribuiría a integrar a ciudadanos y ciudadanas a un nuevo espacio público, potenciando así los derechos de la ciudadanía.

Según la propuesta, se trataba de avanzar hacia un proceso de COGESTION de los recursos públicos en el que el Gobierno Municipal de San Salvador compartiría, de alguna manera, el poder político, a través de una dinámica deliberativa que busca la concertación y la negociación política. Se buscaba de una manera directa y explícita, introducir en la gestión de lo público a ciudadanos y ciudadanas. Con el Presupuesto Participativo, el ciudadano normal se convertiría en genuino protagonista de la gestión pública.

El Concejo Municipal debería estar conciente, pues, de que en el caso salvadoreño, si esto se lograba con éxito, sería un aporte sustantivo a la democratización de la relación entre Estado y sociedad, que demandaría audacia política y democrática por parte del Gobierno, pero también de la ciudadanía y de los técnicos, para poner en marcha un proceso que sin duda provocaría profundas transformaciones en la tradicional forma de gobernar y en la relación entre gobierno y sociedad civil.

Se proponía por tanto, activar un proceso de democracia directa que debería ser desarrollado en todos los Distritos de San Salvador e involucrar no sólo población convocada en cada distrito con criterio territorial de acuerdo a su lugar

de vivienda, sino también sectorialmente, de manera que nadie quedara fuera.

En la propuesta, el sujeto del Presupuesto Participativo quedaba definido como resultado de la interacción entre:<sup>185</sup>

- El Gobierno de San Salvador presidido por el Alcalde, con todo el aparato conformado por la Alcaldía
- Los ciudadanos y ciudadanas que participan territorial y sectorialmente

Y se señala que nadie más tomaría parte en las decisiones, aunque a lo largo del proceso pudieran haber observadores y facilitadores.

Según esto, las modalidades de funcionamiento y las reglas de juego, las definirían de manera conjunta la sociedad civil y el gobierno del Municipio. Pero las reglas y modalidades acordadas y establecidas en un principio, no serían estáticas, sino deberían irse ajustando a los cambios y hallazgos a lo largo del proceso.

Después de varias consideraciones y debates en su seno, el Concejo Municipal, tomó en el mismo mes de mayo la decisión de impulsar el Presupuesto Municipal Participativo, entendiendo por éste que el Gobierno Municipal trasladaría a la ciudadanía de San Salvador la decisión sobre el 80% de lo que la Municipalidad recibe como transferencia del Gobierno Central.

En ese mismo año, se elabora el planteamiento para la metodología del PMP, pero se arranca con el mismo, sin

---

185. Ver: *Enríquez Alberto y Rodríguez, Marcos. Op. Cit.:*



que la metodología estuviera aprobada. Esto significa que el primer esfuerzo del PMP se lleva a cabo sin tener aún establecidas todas las reglas del proceso y con muchas limitantes, “pero marcó una nueva manera de concretar el sentido y las funciones de las Mesas Distritales, que con el Presupuesto Participativo cobraron una nueva vitalidad. A partir del Presupuesto Participativo también pudimos darle vida, y lograr la participación de otros sectores. El Presupuesto Participativo sirvió para ampliar la participación, incluyendo a unos sectores que nunca habían participado”<sup>186</sup>

La metodología que de hecho operó es que la Sub Gerencia de Participación Ciudadana asumió la dirección y la responsabilidad de llevar el hilo conductor del Presupuesto Participativo. Con apoyo de la Comisión Consultiva, de los Directores de Distritos y algunos Gerentes se establecieron las reglas principales que regirían el proceso. En este diseño no hubo ninguna participación de la ciudadanía. Esto tuvo un costo alto, pues mucha gente pensaba que el Presupuesto Participativo es función y tarea de la Sub gerencia de Participación Ciudadana y no del Concejo Municipal, mucho menos de la población.

La experiencia del 2001, pese a las dificultades y limitaciones señaladas, resultó positiva. Los fondos destinados por el Gobierno Municipal para ese primer ejercicio de Presupuesto Municipal Participativo fueron 4,600,000.00 colones.

La planificación fue dirigida por la Sub gerencia de Participación Ciudadana de la Alcaldía y realizada en coordinación con las Direcciones de Distritos. De acuerdo

---

*186. López, Mario. Entrevista con autores.*

a la evaluación de dicha Subgerencia, al principio encontraron mucha resistencia al proceso en dichas Direcciones, aunque al final lo asumieron y garantizaron. Sin embargo, fue un proceso que no logró ejecutarse al unísono.

El involucramiento de la gente, aunque no fue masivo, fue importante. Participaron 586 delegados y delegadas, electos de manera democrática, que fueron los responsables de la identificación y priorización de los proyectos.

En este primer proceso las Mesas de Concertación Zonal y las llamadas Mesas Temáticas fueron muy importantes y funcionaron al inicio mejor que las mismas Mesas Distritales.

Como complemento a los fondos asignados por la Alcaldía, hubo una pequeña contraparte comunal y se financiaron algunos proyectos con fondos del FISDL, de entidades privadas y de la cooperación internacional.

Finalmente, es importante consignar que hubo un esfuerzo de capacitación, con el propósito de facilitar y cualificar la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía.

Esta primera experiencia fue evaluada por delegados y delegadas de las Mesas Distritales en abril del 2002. Entre los logros identificados en dicha evaluación destacan:

- La participación en el proceso de sectores muy diversos de la ciudadanía.
- La posibilidad de conocer las principales problemáticas que enfrenta la población en cada uno de los Distritos.
- El fortalecimiento de la articulación entre Asociaciones Comunales, Inter. – comunales y Zonales.

- El espíritu de solidaridad generado en las comunidades al momento de priorizar los proyectos a financiar.
- La posibilidad de incidir directamente en la toma de decisiones sobre asuntos que le competen, situación completamente nueva para la ciudadanía.

Entre las limitaciones dos fueron subrayadas con énfasis especial:

- La insuficiencia de recursos para apoyar las demandas priorizadas por cada Mesa Distrital y la consecuente carga de frustración que esto despierta en sectores de la ciudadanía.
- Deficiencias y dificultades administrativas en la Alcaldía para canalizar oportunamente los recursos necesarios para el arranque y la ejecución de los proyectos priorizados y acordados. Esto hace que la ciudadanía que fue convocada a participar en el Presupuesto Participativo, vea frustrados los resultados de su participación, debido a la falta de oportunidad con que llegan los recursos para los proyectos.

Adicionalmente, hay otras virtudes que diferentes actores apuntan en relación con este primer Presupuesto Municipal Participativo:

- Se reveló como uno de los instrumentos más útiles de Participación Ciudadana, porque ayudaba a resolver ordenada y sistemáticamente y de cara a las necesidades reales de la gente, el problema de la distribución del presupuesto.

- Fue una escuela de aprendizaje. Con el primer Presupuesto Participativo – señala el Dr. Silva - “aprendimos que no todos los recursos de la inversión se pueden poner en función del mismo, que hay ciertos recursos que deben estar en función de obras cuyo beneficio es para todos los ciudadanos y ciudadanas del Municipio en general, por encima de los distritos. Un ejemplo es la construcción del Complejo Katia Miranda. Esto implica separar cierta cantidad de recursos para hacer obras son de decisión del Concejo y en el mejor de los casos, que deben discutirse con algunos sectores. El caso del Complejo Katia Miranda se discutió con jóvenes, pues el problema identificado que se quería atacar era la delincuencia y violencia y parte de la solución estaba en la construcción de espacios deportivos”<sup>187</sup>
- Obligó a conocer mejor la realidad de los Distritos. Felipe Alfaro, integrante de la Mesa del Distrito 1, nos relata cómo se dio esto en el caso de dicho Distrito. “La primera experiencia para decidir cuáles proyectos había que priorizar fue muy rica. Los 16 integrantes de la mesa empezamos a discutir los criterios y nos preguntamos si ya conocíamos las demás comunidades – no sólo la que estábamos representando- y sus necesidades. Como la respuesta fue negativa, acordamos hacer un recorrido en la zona para no aprobar un proyecto con los ojos cerrados. Fuimos a ver dónde estaban las necesidades concretas, y nos dimos cuenta que habían unas comunidades más pobres y necesitadas que otras. Esto ayudó a crear conciencia para poder decir “yo estoy amolado, pero mi vecino está peor”,

---

187.Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

y así decidimos hacia dónde orientar los proyectos. Fue un asunto en donde todos y todas los de la Mesa quedamos a gusto. Eso fue determinante para las decisiones. La gente nos dice ahora, “acérquense a las comunidades y vean nuestras necesidades”<sup>188</sup>

- Ayudó a ir afinando los criterios para la selección de proyectos. En nuestra Mesa fuimos entendiendo la importancia de combinar varios criterios para poder asignar adecuadamente un proyecto. Los más importantes eran la opinión técnica para saber si era factible, el que la comunidad no hubiera sido beneficiada antes por un proyecto del Presupuesto Participativo, para ser equitativos y lograr el acuerdo de la Mesa, para que todos y todas quedáramos a gusto”<sup>189</sup>
- Contribuyó a la democracia y a la despartidización. Las Mesas – señala Adalberto Flores – “son expresión de una verdadera democracia, porque nos toman en cuenta a nosotros y nuestras decisiones. Había muchas situaciones en que como Directivos de nuestras comunidades no podíamos lograr pequeñas obras porque nos hacían falta fondos. Con el primer Presupuesto Participativo se nos daba la oportunidad de decidir sobre el presupuesto, aunque éste era pequeño. Fue una medida bien atinada para que nosotros aparte de que nos supiéramos organizar, dispusiéramos sobre el dinero. Y lo hicieramos, en base

---

188. Alfaro, Felipe. *Mesa del Distrito 1. Taller de Mesas Distritales. San Salvador, 20 septiembre 2003.*

189. Flores, Adalberto. *Mesa del Distrito 3. Taller de Mesas Distritales. San Salvador. 20 Septiembre 2003.*

a necesidades y ya no en base a si las comunidades son o no de mi partido político”<sup>190</sup>

### Se Planifica Plebiscito

Un intento interesante en esta etapa, fue la planificación de una Consulta Popular que es el nombre con que el Código Municipal de El Salvador llama al referéndum Municipal. Dado que este recurso planteado legalmente desde 1986 nunca fue utilizado por un Gobierno Municipal salvadoreño, este sería el primer referéndum local en la historia del país.

El propósito de dicha consulta vinculante del Gobierno Municipal sería consultar a la población de San Salvador sobre la construcción de un parque ecológico en la finca El Espino, de la cual una parte está situada en el extremo occidental del Municipio de San Salvador, mientras que la otra pertenece al colindante Municipio de Antiguo Cuscatlan. El caso es que durante los últimos años, se venía desarrollando en torno esta finca un conflicto que enfrentaba a grupos financieros que pretendían urbanizarla y a cooperativistas que habitan en ella, que en alianza con grupos ecologistas, se oponían a la urbanización argumentando que ésta es la última reserva ecológica de la capital.

Al mismo tiempo se consultaría sobre otro problema de naturaleza distinta, la instalación de casinos en San Salvador. Sobre el asunto “había posiciones diferentes en el Concejo Municipal. Algunos Concejales planteaban que los casinos deben regularse, dado que no son delito. Otros planteaban que el problema de los casinos es que atraen mafias y

---

190. *Idem.*

fomentan la prostitución y la corrupción por lo que habría que prohibirlos. De ese debate salió que la mejor solución era consultarlo como la ciudadanía para que fuera ésta quien lo definiera”<sup>191</sup>

Para diseñar la metodología de la consulta, el Concejo Municipal contrató al Consorcio Cívico de ONG (COCIVICA). Lo que más tiempo les llevó fue definir la pregunta. Y luego para que tuviera sentido, qué información se daría a la gente para que tomara una decisión informada.

Sin embargo, mientras se afinaba la metodología y se diseñaba el referéndum, la Asamblea Legislativa legisló sobre los casinos atropellando una competencia que corresponde a las Municipalidades.

Por otro lado, la consulta sobre el parque ecológico del Espino tampoco prosperó debido a que después de haber realizado el estudio exploratorio se llegó a la conclusión de que resultaría un esfuerzo organizativo muy complejo y muy caro.

Varios Concejales de aquel momento coinciden en que una lección que sacaron a la luz de los preparativos que se hicieron, es que un referéndum es algo muy complejo y requiere una fuerte inversión. Por ello, podría funcionar cuando se hace junto a una elección ordinaria y siempre y cuando se cuente con el apoyo de las autoridades electorales nacionales.

---

191. Altschull, Francisco. *Entrevista con autores.*

## Continúa Proceso de Desconcentración Municipal

Aunque la orden del Concejo Municipal para conformar la primera oficina distrital en el Distrito 3, fue en 1998, el grueso de las oficinas distritales se crean en 1999. La política no era contratar nuevo personal, sino trasladar al Distrito una cantidad importante del personal que estaba en las oficinas centrales, tanto de la parte técnico - administrativa encargada del funcionamiento de la delegación, como de la parte operativa. La ventaja era que territorialmente ya existía infraestructura en el Distrito. Pero se requería dejar muy claro que este personal ya no iba a depender de la gerencia, sino del jefe o jefa del Distrito.

El diseño básico original de cada Delegación de Distrito era un Director Ejecutivo y una estructura de Coordinadores de las diferentes áreas: parques, saneamiento, renovación, Cuerpo de Agentes Metropolitanos, financiera, ordenamiento territorial, administrativa, registros y servicios y desarrollo humano. Cada área tenía un equipo que se conformaba dependiendo de las características de la misma.

Es importante subrayar que el proceso de desconcentración se dio desde un enfoque más bien funcional y práctico. No existió un plan estratégico ni una ordenanza para la desconcentración, sino únicamente un plan operativo y un reglamento que nunca fue utilizado. Para la Dra. Ávalos, esto no permitió desplegar todo el potencial de la desconcentración. Ella señala que “hay que recalcar que todo el proceso de desconcentración, si bien ha sido muy positivo, no se da en el marco de un plan estratégico integral municipal. Esto hace que el impacto sea menor, que la desconcentración



no se vincule a otros procesos y que se dispersen muchos esfuerzos y recursos”<sup>192</sup>

Los actores más relevantes en este proceso fueron, en primer lugar, el Concejo Municipal, que tuvo que superar dudas y temores de varias y varios de sus miembros. Algunas de ellas giraban en torno a los costos que implicaría mantener cinco oficinas desconcentradas, pero en el fondo el problema era que se enfrentaban a un proceso del que no había precedentes en el país y que no conocían con profundidad y que era algo más complejo que un simple traslado de oficinas administrativas y personal. Sin embargo, a diferencia del área técnico – administrativa, dejaron hacer, no desarrollaron una oposición a la desconcentración.<sup>193</sup>

Un segundo actor fundamental en la desconcentración fue la Gerencia General y el sistema de Gerencias de la Alcaldía. Aquí se generó una fuerte resistencia a la desconcentración. Hay que tomar en cuenta que ésta se da cuando la Alcaldía tenía una gran estructura heredada de los períodos anteriores que era altamente centralizada y centralizadora. Que no entendía la naturaleza y el sentido de la desconcentración, a la que veía como una amenaza a su poder. Esta situación representó un obstáculo bastante fuerte.

El estrato gerencial – señala Gerson Martínez- “era muy conservador en el campo de la participación y de la desconcentración. La resistencia a la desconcentración fue terrible. Nadie quería soltar el poco poder que tiene. Las actitudes y cultura burocráticos constituyeron y aún

---

*192. Ávalos, Marina. Entrevista con autores.*

*193. Ávalos, Marina. Entrevista con autores.*

constituyen un obstáculo a la participación. En San Salvador se dieron resistencias, pero no tanto en los mandos políticos, sino en la burocracia, en los tecnócratas, en el Sistema de Gerencias”<sup>194</sup>

Dada la posición de los gerentes de no querer impulsar la desconcentración de la Alcaldía, una de las formas que encontraron para boicotear el proceso fue mandar al personal más deficiente a los distritos. Sin embargo, debido a la voluntad y decisión del Concejo Municipal no pudieron detenerla.

Un tercer actor importante fue la Gerencia de Distritos, a quien le tocaba operativizar el proceso, es decir abrir las delegaciones y construir el aparato. Aquí “tuvo peso otro problema, que fue el factor político-partidario. Los Directores de Distritos eran militantes de los partidos, sin mayor formación en materia municipal. Como el Gobierno era una coalición, los puestos se negociaron. Esto puso una restricción de entrada a la conducción del trabajo municipal en los Distritos muy difícil de medir, pero avalado por la Gerencia de Distritos”<sup>195</sup>

El proceso y los procedimientos para la conformación de los distritos fueron complejos y conflictivos. Un ejemplo de cómo se conformaron los distritos nos lo brinda Irving Rodríguez, desde su experiencia en el Distrito 1. Relata que “los gerentes de las unidades centralizadas elaboraban un listado del personal que era remitido a los Jefes de Distritos. En ningún momento el Concejo Municipal tuvo opinión

---

194. Martínez, Gerson. *Entrevista con autores.*

195. Ávalos, Marina. *Entrevista con autores.*

sobre el personal que se debía desconcentrar y esto generó un problema que se sustentaba en el paradigma de no dar el mejor personal, ni siquiera el considerado bueno, sino dar el personal valorado como medio o malo por las Gerencias respectivas. Las Gerencias vieron la oportunidad de trasladar a los Distritos aquel personal problemático, que no era eficiente ni eficaz. En segundo término, había que trasladar recursos también. El único equipo que se compró fue el de atención al público, el resto era parte del que ya se estaba usando. Cada Gerencia mandaba al personal con su respectivo equipo y mobiliario. Este equipo no estaba en buenas condiciones. Con respecto a la Gerencia de Desarrollo Humano estaba el coordinador de área, los supervisores y los promotores, de igual manera se traslada el personal todos eran promotores y coordinadores, el puesto de supervisor no existía, los que se nombraron del equipo de coordinadores que existía anteriormente”.

En cuanto a la Gerencia de Desarrollo Humano, envié personal que había estado vinculado a las administraciones anteriores y que no era el más adecuado para el impulso de la Participación Ciudadana. El problema fue de tal magnitud, que el personal se convertía en una retranca de carácter ideológico y político-institucional, porque mientras el proyecto institucional pretendía ampliar la participación de la gente, los promotores y coordinadores no se adaptaban a la nueva metodología de trabajo. Esto llevó a un punto en que se invertía más tiempo en la confrontación ideológica, que en la ejecución del proyecto institucional. Esta fue una de las más grandes dificultades al querer profundizar la Participación Ciudadana durante el nacimiento de los Distritos.

A pesar de las dificultades, para Celina de Monterrosa, el proceso de cambio hacia los Distritos se realizó en muy poco tiempo y tuvo un impacto positivo. “Para mí la creación de los Distritos fue la mejor decisión, siempre y cuando se entiendan los planteamientos fundamentales de la desconcentración, que incluían el componente de la participación y obedecían a querer salir de las paredes de la Alcaldía y estar más cerca de la comunidad. El propósito de los cambios era responder a la gente, que sintieran a la Alcaldía como parte suya”<sup>196</sup>

Con la desconcentración cambiaron algunos roles en los niveles centrales. Se buscaba que el distrito fuera más operativo, que diera insumos recogidos directamente de su interacción con las comunidades, y las gerencias a nivel central debían crear y trasladar lineamientos. Esto se aprecia, por ejemplo en lo que sucedió con la Gerencia de Desarrollo Humano, los promotores se fueron a cada distrito, con un jefe de promoción social, mientras que la Gerencia se quedó con la función de dar lineamientos, capacitar y formar, diseñar y crear los programas de capacitación de liderazgo y de emergencia. Los promotores bajo la dirección inmediata de los Distritos los iban ejecutando y tenían, a su vez, la obligación de trasladar los insumos de ese trabajo a la Gerencia.

Otra medida tomada por el Gobierno Local fue la designación de concejales para cada una de las Delegaciones Distritales. El criterio para seleccionarlos fue que vivieran en el distrito o cerca de éste. Se pretendía que ellos y ellas se convirtieran en los interlocutores políticos con la gente. No debían

---

196. Monterrosa, Celina. *Entrevista con autores.*

meterse en la parte administrativa, aunque sí hacer evaluaciones mensuales con la dirección del distrito para dar su parecer sobre lo que habían observado en el funcionamiento del mismo. Para ejercer esa función se pretendía que hubiera una oficina para la o el concejal en el Distrito y que ciertos días diera audiencia a la ciudadanía y que cada dos o tres meses llegara el Alcalde a dicha audiencia. Esto funcionó de manera muy desigual en los Distritos. En algunos como el Distrito 3 y el Distrito 2 relativamente y en otros como el Distrito 5, parcialmente.

En cuanto a los promotores, la desconcentración exigía un perfil que contrastaba con el tradicional. Se necesitaría un promotor o promotora que manejara la integralidad de la dinámica del Distrito, que conociera al detalle los recursos que el Distrito tiene y, sobre todo, que tuviera una gran sensibilidad a la problemática de la población. Para poner un ejemplo sencillo, si hay una lámpara quemada en una calle o un parque, el promotor o promotora debería reportarlo sin esperar a que la gente se lo pida, pero a veces no lo hacen ni aunque una comunidad se los solicite, empapelan la demanda, simplemente por no tener la visión integral ni la sensibilidad suficiente.

Con la desconcentración se buscaba también un mejor control de calidad sobre los servicios de la Municipalidad. Gerson Martínez subraya ésto, pero señala al mismo tiempo, algunos problemas que se daban: “el mejor control de calidad cuando se trata de los servicios de la Municipalidad viene de la Participación Ciudadana y esto se pretendía fortalecer con la desconcentración y la creación de los Distritos. Sin embargo esto no ha sido fácil. El Gerente de la Alcaldía

decía por ejemplo en una ocasión, refiriéndose a la desconcentración de ciertas funciones que solicitaba el Distrito 5 para poder controlar mejor la recogida de la basura “yo no desconcentro por economía de escala”. Y eso puede ser entendible, pero en este caso, el Distrito 5 pedía solamente poder para ejercer el control de calidad de la recolección de basura, de la recolección de desechos sólidos. Nada más. Aquí hay un ejemplo claro de cómo un argumento técnico - financiero se puede convertir en la excusa perfecta para bloquear la participación de las jefaturas desconcentradas y de la gente”<sup>197</sup>

### Nuevos problemas organizativos y conflictos de poder

Una vez realizada la desconcentración se generó un escenario más favorable tanto para la gestión municipal como para la gente, pero también se creó un nuevo sistema de conflictos en torno al poder de decisión entre las estructuras centralizadas y las descentralizadas. En el campo de la Participación Ciudadana, por ejemplo, para Jobita Molina “la relación de los Distritos con las áreas centrales, no era buena; había un pleito en torno a quién hacía las cosas o quién no las hacía, quién orientaba o no orientaba, ya que los Distritos consideraban que en el territorio ellos son los que mandan y nadie puede llegar a orientar algo... Esta situación, de una u otra forma, siempre se vive en la Municipalidad, entre las Gerencias Centrales y las Áreas Desconcentradas”<sup>198</sup>

---

*197. Martínez, Gerson. Entrevista con autores.*

*198. Molina, Jobita. Entrevista con autores*

Los problemas entre la Gerencia de Desarrollo Humano y los Distritos, se dan desde el momento en que éstos se conforman. En primer lugar, se da una contradicción entre la Gerencia de Distritos y la de Desarrollo Humano, pues la primera veía el territorio como su jurisdicción natural y como un lugar para ganar poder político. En ese sentido, pretendía manejar plenamente lo concerniente a la Participación Ciudadana, quitando su espacio a la Gerencia de Desarrollo Humano. Por otra parte, ésta tenía dificultades para asumir su rol, porque no tenía mucha capacidad gerencial. Le faltaba conocimiento, análisis y discusión sobre la Participación Ciudadana; el personal bajo su dirección se metía a realizar trabajo de promoción social convirtiéndose en una especie de promotores populares y no en facilitadores y asesores del proceso.

Esta realidad conflictiva fue trasladada a los Directores de Distritos, que nunca reconocieron totalmente ni le dieron su lugar al personal de la Gerencia de Desarrollo Humano, a pesar de que conocían las funciones de cada instancia. Esto respondía, en buena medida, a una disputa de poder y recursos, reforzada por la problemática de diversos grupos dentro del FMLN que veían la posibilidad de ganar influencia sobre la gente y con ello, poder frente a otros grupos dentro del mismo partido. Sin embargo, a pesar de todo esto, se puede decir que el proceso fue avanzando y logró frutos en esta etapa.

Celina de Monterrosa, como Gerente, propuso que la Gerencia de Desarrollo Humano “debería ser como una Sub gerencia de Distritos, porque el elemento fundamental de la desconcentración no era el elemento administrativo, sino

acercar los servicios a la comunidad. Esto no fue aceptado, bajo el argumento de que si lo metían a los Distritos se volvería fundamentalmente operativo. Se mantuvo, por tanto, a la Gerencia de Desarrollo Humano como ente rector de la Participación Ciudadana y se tomó el acuerdo de que la estructura de los Distritos, tuviera una Unidad de Promoción Social, donde estuvieran los promotores, que recibirían lineamientos de la Gerencia de Desarrollo Humano en cuanto a enfoque, programas a desarrollar y los contenidos de los mismos”<sup>199</sup>

Esta separación entre una oficina técnica rectora de la política municipal de participación ciudadana ubicada en la estructura central de la municipalidad pero sin mando directo sobre los promotores que pasaron a ubicarse bajo las gerencias ha acarreado problemas permanentes de coordinación, que se interpretan de manera distinta según la ubicación del observador.

Para el gerente de Distrito Irving Rodríguez ilustra el problema es que “los Distritos estábamos en contacto directo con la gente en el territorio, mientras que la Gerencia de Desarrollo Humano primero y la Sub gerencia después, estaban alejadas. Además, la única forma de comunicarse con ella era a través de sus delegados en el territorio, pero esto no es suficiente. La Sub gerencia no logra cumplir con su rol asesor, facilitador y sobre todo de formulador y sistematizador de procesos. En la práctica ni lo hacían entonces ni lo están haciendo ahora. Un ejemplo típico es el presupuesto participativo, que es conducido por el Distrito con su gente, aunque haya un elemento de la Sub gerencia presente. Es cierto que

---

199. Monterrosa, Celina. *Entrevista con autores.*



discutimos el proceso, pero sentimos mucha debilidad en la Sub gerencia. Si no estuviera la Sub gerencia de Participación Ciudadana el proceso caminaría igual en su relación con la gente, estaría marcado por lo que la Gerencia de Distritos define como participación y en cuanto a las actividades, talvez haríamos lo mismo que hemos estado haciendo”<sup>200</sup>

Estos comentarios evidencian que no es fácil que las Direcciones de los Distritos aceptaran que la Unidad de Participación Ciudadana, independientemente de su nombre, es una instancia especializada necesaria de planificación y orientación y no una ejecutora más. Para Mario López, integrante de esta unidad especializada “esto ha resultado muy difícil y no se ha terminado de resolver. Lo único que hizo mover en cierto sentido esa visión fue el Presupuesto Participativo. La metodología del Presupuesto Participativo empezó a obligar a coordinar y articular a diferentes Gerencias y áreas y a romper la visión que actualmente hay en los Distritos sobre la Sub gerencia de Participación Ciudadana de que hace un trabajo improductivo e innecesario. Esta manera de ver las cosas no está superada del todo, pero se ha avanzado bastante”<sup>201</sup>

En el mismo sentido que este último comentario, el concejal Sáenz Varela advierte que el enfoque burocrático del trabajo lleva muchas veces a que los funcionarios desarrollen una especie de “localismo gerencial” en la que lo más importante

---

200. Rodríguez, Irving. *Entrevista con autores*

201. López, Mario. *Entrevista con autores.*

es quien manda y quien recibe los recursos, perdiéndose la visión estratégica y de conjunto de lo que se hace.<sup>202</sup>

Con respecto a las medidas del Concejo Municipal ante los problemas generados por la readecuación orgánica, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con la participación de la población, la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana hizo un esfuerzo en el año 2001 por ayudar a unificar ciertos criterios básicos, que era una de las necesidades en todo el proceso. Cada instancia hacía lo que creía conveniente y como se le facilitaba mejor. No había una visión común, ni sobre el concepto mismo de Participación Ciudadana, ni sobre los diferentes mecanismos para impulsarla y asegurarla. Existían diferentes visiones e interpretaciones. Para mí – señala la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana – “no hubo un esfuerzo efectivo desde el Concejo Municipal de carácter direccional que orientara cómo manejar esta situación. Hubo esfuerzos en las partes involucradas, por ejemplo, en la gerencia de Distritos y la Sub gerencia de Participación, pero sin resultados mayores, ya que era muy difícil si no había desde arriba, desde el propio gobierno local, orientación política que bajara, se comprendiera y se pudiera implementar”<sup>203</sup>

Esos esfuerzos de la Comisión Consultiva, aunque no resolvieron el problema, contribuyeron sin duda a mejorar la situación. Sin embargo, la Participación Ciudadana, dada su complejidad y amplitud, requiere un trabajo más unificado,

---

202. Miguel Saenz Varela, entrevista con autores.

203. Rauda, Marta Elena. Entrevista con autores.

integrado y cooperativo de las diversas instancias centrales y distritales de la Municipalidad.

### Continúa reestructuración de la municipalidad

A finales de 1999, la Municipalidad empezó a diseñar con apoyo y consejo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un proyecto de “Mejora de la organización Administrativa de la Alcaldía Municipal de San Salvador”, cuyo objetivo era “evaluar y proponer líneas de actuación en materia de organización de la Alcaldía Municipal y de los distintos servicios públicos que presta y actividades que desarrolla, de modo que se sienten las bases para implantar un proceso decidido de reforma y modernización”<sup>204</sup>

Para emprender dicho proyecto, se contrataron los servicios de la Consultora Internacional Arthur Andersen, la que presentó, en octubre de 1999, al Concejo Municipal una propuesta de transformación y reorganización de la estructura organizativa, con 6 objetivos:

- Adaptar la estructura organizativa a las necesidades y características particulares de los servicios y actividades desarrollados.
- Adecuar la estructura operativa y de gestión actual a las necesidades y requisitos planteados por el conjunto de proyectos propuestos en el Plan estratégico de Modernización y Desarrollo.

---

204. Arthur Andersen: *Modernización de la Alcaldía Municipal de San Salvador. Plan Estratégico de Modernización y Desarrollo. Resumen Ejecutivo. Pág. 3. San Salvador, El Salvador. Octubre 1999.*

- Orientar todas las actividades municipales a la aportación de valor añadido al ciudadano y a la realización de una gestión eficiente.
- Asignar a cada una de las unidades orgánicas de la Alcaldía Municipal responsabilidades y objetivos claros de cara al desarrollo de las actividades que tienen encomendadas (servicios públicos y actividades internas), facilitando la gestión a los recursos asignados y el apoyo de los servicios internos para el caso de los servicios públicos.
- Separar las actividades de provisión (regulación, seguimiento y control) de las de prestación (ejecución física del servicio).
- Facilitar la incorporación de la iniciativa privada a la gestión de servicios públicos y la financiación de infraestructuras públicas.

En la propuesta orgánica de la Consultora Arthur Andersen, Desarrollo Humano quedaría como una Subgerencia de la Gerencia de los Servicios a los Ciudadanos y Participación Ciudadana como una Unidad de la Gerencia de Coordinación de los Distritos. Por ello, a juicio de diversos funcionarios y funcionarias de la Alcaldía vinculados a la Participación Ciudadana, en dicha propuesta se presenta un problema y es “que la parte social del desarrollo del Municipio no se ve reflejada con la importancia que merece en la estructura propuesta. Prácticamente la Municipalidad iba a cambiar para fortalecer todo aquello relacionado con los servicios y la recaudación de impuestos, pero no con la dimensión social, que queda bastante desdibujada”<sup>205</sup>

205. Molina, Jobita. Entrevista con autores.

Cuando entra el nuevo Concejo Municipal, en mayo del 2000, continúa el proceso de reorganización, “pero no logra incorporar con mayor fuerza la dimensión social. Las 16 Gerencias que había antes, se reducen a 5 con Sub gerencias pequeñas bajo su dirección inmediata. En esta reestructuración no le dan importancia estratégica a las áreas sociales que pueden servir o potenciar la Participación Ciudadana”<sup>206</sup>

En ese marco y dados los avances en el proceso de participación y para salirle al paso a una reestructuración que restara importancia a la participación, en septiembre del año 2000, el Gerente de Desarrollo Humano, Dr. Francisco Román, propone cambiar el nombre a Gerencia de Participación Ciudadana y que quede en esta calidad y como una dependencia de la Gerencia General o de la Gerencia de Servicios a los Ciudadanos. No se trataba de un simple cambio de nombre, sino de fortalecer aquella estructura orgánica de la Municipalidad encargada del impulso y seguimiento de la Participación Ciudadana. En ese mismo mes, el Concejo Municipal define la Gerencia de Participación Ciudadana, como “un ente más normativo y planificador de servicios a los Distritos que pueda incluso llevar a cabo políticas de terciarización” y destaca “la importancia de esta Gerencia para los próximos tres años”.<sup>207</sup> Sin embargo, aunque acepta el cambio de nombre y los cambios funcionales, deja pendiente su ubicación orgánica.

Dos meses más tarde, en noviembre del 2000, dicha Gerencia desaparece y se convierte en una Sub gerencia de Participación Ciudadana, bajo la nueva Gerencia de Servicios al Ciudadano.

---

*206. Idem.*

*207. Acuerdo de septiembre 18, 2000. Ver Anexos.*

Como parte de dicha reestructuración, todo lo que era atención de la gente pasó a ser asumido por los Distritos. La Sub gerencia de Participación Ciudadana se fue quedando con el concepto de una entidad central, más normativa y reguladora, para que los Distritos pudieran asumir su papel de ejecutores del diseño de la desconcentración e impulsores directos de la participación de la ciudadanía.

Además, se designa un equipo de trabajadores que se trasladaron de otras áreas de la Alcaldía para fortalecer la Unidad Central de Participación Ciudadana, con personal que de alguna manera traía lo acumulado en las otras áreas sociales. Esto es importante “porque a la par del esfuerzo que se da desde la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana, también se va creando como institucionalidad municipal, un trabajo conjunto entre la Comisión y los empleados que estábamos en ese entonces, para ir haciendo propuestas más elaboradas en términos de lo que era Participación Ciudadana”<sup>208</sup>

### Proyectos Relevantes

#### a) Prosigue recuperación de zonas verdes

En esta etapa se dio continuidad a la recuperación de zonas verdes, iniciada en 1998, buscando la mayor participación de los vecinos y vecinas. Aprovechamos – dice Francisco Román – “para involucrar al sector medio, pues muchos parques están en zonas donde ellos residen, principalmente en el Distrito 2. En el proceso de renovación de cada parque se buscaba a la Directiva de la residencial y se trataba que sus integrantes se involucraran y le dieran seguimiento al

---

*208. López, Mario. Entrevista con autores.*

buen uso del parque. Uno de los problemas que encontramos en las directivas es que algunas no funcionaban o funcionaban mal. Sin embargo, la experiencia fue positiva y los logros están a la vista”<sup>209</sup>

#### b) Continúa rescate del Centro Histórico

En esta etapa se da un esfuerzo para ampliar el involucramiento de los habitantes del Centro Histórico en el proyecto de su rescate, abriendo más, a partir de 1999, el debate y la reflexión de ellos desde su propia vivencia en las comunidades.

Partiendo del pensamiento de que el rescate del Centro Histórico es en primer lugar, un beneficio para las personas que lo habitan y hacen uso permanente del mismo, tanto en materia de seguridad, como del disfrute de sus espacios, “descubrimos que los habitantes de los barrios más tradicionales e históricos y los sectores excluidos eran los que más disfrutaban de la remoción de las plazas, que la Plaza Libertad era utilizada por los que habitan en el centro para llevar a sus hijos e hijas los domingos, que muchas familias empezaron a utilizar los espacios que estaban recuperados como zonas de recreación. El mito de que en el Centro Histórico no había gente viviendo, se vino abajo, y por tanto, era importante tomarla en cuenta, que se sintieran parte del proceso, sobre todo porque una gran lección de diversos procesos de rescate de centros históricos en otras partes del mundo, es justamente, que uno de los elementos de mayor sostenibilidad en dichos procesos es su

---

209. Román, Francisco. *Entrevista con autores.*

apropiación por parte de quienes lo habitan y hacen uso de sus espacios”<sup>210</sup>

Existían en aquel momento alrededor de ocho mil personas viviendo en las zonas céntricas de San Salvador. En las zonas de la Calle Arce, así como en torno al parque Centenario se detectaron zonas con vocación habitacional. Además existían algunas zonas excluidas socialmente como condominios y villas miseria que se comenzaron a recuperar.

Se asume, pues, por parte de las instancias encargadas de la Municipalidad que el rescate del Centro Histórico debería ser más que una simple recuperación de plazas y monumentos, y convertirse en un trabajo que debía involucrar a la gente, lo que demandaba una actitud de no excluir o negar la existencia de ningún sector que fuera parte de la dinámica del centro. En consecuencia empiezan a explorar las formas de “impulsar proyectos de rescate social, que permitieran disminuir la exclusión social como los niños y niñas de la calle, las trabajadoras del sexo, igual con sectores muy dinámicos como era el sector informal. Y desde el mismo 1999 comenzamos a elaborar proyectos con esa orientación”<sup>211</sup>

El otro esfuerzo relevante en 1999, ante el estancamiento del mecanismo de participación de sectores empresariales grandes, no tradicionales, es el acercamiento por parte de la Alcaldía, a través de la Oficina del Centro Histórico, a las federaciones de la Pequeña y Mediana Empresa. Se hacen varios encuentros con ellas y se impulsa un proyecto exitoso

---

*210. Jovel, Rosalía. Entrevista con autores.*

*211. Idem.*



en torno al ordenamiento de las calles que conectan las tres plazas que se habían logrado restaurar. Para ello se motivó a los propietarios de los inmuebles ubicados en la zona para que remozaran sus inmuebles, lo que significaba una inversión, pues había que limpiarlos de telas de araña, alambres, etc.

Según relata Rosalía Jovel, “se creó un comité de los propietarios de los inmuebles, lo que nos ayudó muchísimo para abrir puertas con diferentes propietarios e inquilinos de los inmuebles que están entre la Plaza Libertad y la Plaza Cívica. La Alcaldía le daba asesoría técnica para hacer las mejoras a sus inmuebles en color, tamaño y ubicación de los rótulos y los propietarios pagaban los gastos de ese remozamiento, esta fue otra experiencia de participación en concreto. En este comité hubo más apertura que en el caso de los integrantes de la Corporación, quizá porque en este caso la invitación era a que se invirtiera en su propio inmueble, y como dos valores agregados, se les daba asesoría técnica y se les retiraba a los comerciantes que estaban en la vía pública. Esta fue otra experiencia interesante y exitosa que tuvimos en 1999 y 2000, que permitió activar a los propietarios de inmuebles a participar”<sup>212</sup>

En esta etapa y en medio del proceso apuntado, se atraviesan las elecciones municipales del 2000. Esto tuvo una ventaja para el proyecto del Centro Histórico, pues la Plataforma Municipal 2000 – 2003 del Concejo Municipal que resultó ganador, se planteaba como un objetivo estratégico para el período, “continuar el proceso de rehabilitación y repoblación del Centro, pasando de actividades puntuales a intervenciones

---

212. Jovel, Rosalía. *Entrevista con autores.*

integrales en zonas o ejes principales del mismo”. Para ello definen cuatro áreas de acción:

- Recuperación de espacios públicos
- Revitalización de la actividad económica y cultural
- Apoyo al comercio informal
- Ordenamiento vial

Obviamente, se trataba de un objetivo ambicioso que, recogiendo las lecciones del período anterior, solamente se podía alcanzar con una elevada participación de la ciudadanía y de la empresa privada, más específicamente de los sectores afectados de una u otra forma.

Aunque partíamos de esa concepción y de una experiencia acumulada en la gestión anterior – señala el entonces alcalde reelecto Dr. Silva – “después aprendimos lo valioso de la organización de los sectores de apoyo. Yo me acuerdo que en la localización del comercio más informal ubicado alrededor de la iglesia El Calvario, fue clave para que eso se llevara adelante, la participación de la Iglesia Católica y del dueño del Centro Comercial Libertad, que actualmente es Concejal. Esta experiencia nos enseñó que la Participación Ciudadana tiene que ver no solamente con mis amigos, mis compadres, o con aquellos grupos que protestan, para el caso de las fuerzas de izquierda que normalmente hemos estado asociados con ellos, sino también con otros sectores como la iglesia católica”<sup>213</sup>

---

213. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

En ese marco, en julio del 2000, el Concejo Municipal toma la decisión de crear el Distrito Centro Histórico (DCH), “un Distrito especial que fusiona las funciones administrativas que corresponden como Gobierno Municipal al Distrito Central y las funciones de planificación, gestión y coordinación del Plan Rescate, a fin de responder acertadamente a las exigencias, magnitud y complejidad de las intervenciones que requiere el Centro Histórico”<sup>214</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la Oficina del Centro Histórico, que dependía del despacho del Alcalde y era el ente más técnico y especializado en el tema, se fusiona con lo que era una parte del Distrito Central, que era la autoridad territorial.

Por otra parte, la creación del Distrito coincide con la aprobación de la Política de Participación Ciudadana. Se inicia entonces el proceso - que en algunos distritos ya iba adelantado - de la creación de la Mesa Distrital y de las Juntas Directivas Comunales. Anteriormente no había una organización similar.

En el Centro Histórico siempre se mantuvo una apertura a la negociación con 22 organizaciones del sector informal. Una de las características especiales que tiene la Gerencia del Centro Histórico, es que cuenta con un departamento que atiende al sector informal dada la magnitud del mismo en su territorio. Mientras que en un Distrito que territorialmente es mucho más grande que el centro hay 500 u 800 vendedores, en el Centro Histórico hay 8,000.

---

214. Jovel, Rosalía y Zapata, W.: “La Estrategia y Proceso de Gestión Desarrollado para el Rescate del Centro Histórico de San Salvador”. San Salvador, diciembre 2000. Págs. 6 y 7.

Ya bajo los lineamientos de la Política de Participación Ciudadana, se inicia un esfuerzo más orientado como Distrito del Centro Histórico. Por un lado, el Departamento del Comercio Informal hace esfuerzos por ir creando mesas de discusión y, por otro, el Departamento de Desarrollo Humano empieza a atender de manera acertada a los habitantes de los condominios, iniciando con aquellos sectores más excluidos, y obviamente, se trata de mantener vínculos con sectores de inversión más estables.

Posteriormente, se logra también llevar adelante el proceso del Presupuesto Participativo, orientado sobre todo a que los habitantes del Centro Histórico vieran que los proyectos que llegaban a sus comunidades estaban ligados al esfuerzo de mejoramiento de su hábitat. Con esa lógica se siguió durante el 2001 y el 2002.

En el ejercicio del Presupuesto Participativo se propuso financiar proyectos identificados por las comunidades, pero también se discutía con ellos la necesidad de invertir en proyectos que tal vez no iban a beneficiar directamente a la comunidad, pero fortalecerían el proceso de rescate mediante el mejoramiento de alguna plaza, para lo cual se requería invertir algunos fondos. Las comunidades tenían tantas necesidades básicas que no podíamos dejar de atenderlas, sin embargo, se trataba de combinarlas y acercarlas a las zonas que se habían priorizado para las intervenciones de proyectos estratégicos.

Por ejemplo, “con el proyecto del parque Centenario se logró ligar el interés de la Directiva Comunal de los habitantes de la zona, con el rescate del parque. Fue una petición de los vecinos que se recuperara el parque que incluso en las

proyecciones del proceso de rescate del centro histórico, no estaba contemplado para hacerse en ese tiempo. Pero por presión de los y las vecinos se adelantó. Según el Plan Estratégico se tenía la visión de intervenir en la Plaza San Martín y el Parque San José que están más cercanos a la zona del Centro Histórico, sin embargo, la gente quería que se les mejorara el parque Centenario, porque tenían una necesidad como habitantes. Hoy evaluamos que fue una decisión correcta”<sup>215</sup>

Algunos sectores del Centro Histórico empiezan a ver cómo la recuperación de espacios les van favoreciendo. En la experiencia del Centenario se va conformando un Comité Cívico de los habitantes y todos los sectores: iglesias como la San Francisco y otras que hacen trabajo cerca, el colegio Eucarístico, organizaciones gubernamentales y organizaciones como Flor de Piedra para normar el uso.

Con esta experiencia se va logrando un proceso de integración paulatina con la inclusión de todos los sectores a la dinámica del proceso de rescate. Cuando se habla de Participación Ciudadana no sólo se deben mencionar a los sectores marginales, sino también a la empresa privada, a los propietarios para la creación de las Mesas.

Otro aspecto que arranca es el trabajo de la Mesa de Género, que en un principio tenía que ver con la salud. En el Centro Histórico habían varios Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que estaban en los mercados y había varias clínicas, que despliegan trabajo fuera de las clínicas, por ejemplo hacían campañas de saneamiento. En la campaña contra el dengue

---

215. Jovel, Rosalía. *Entrevista con autores.*

ayudaron a dinamizar la participación de las mujeres, al principio solamente las amas de casa, pero luego se fue trabajando en un proceso de capacitación en temas de Equidad de Género y se empezó a ligar con la Política de Género de la Alcaldía.

Se logró llevar adelante el proceso de presupuestación participativa orientado sobre todo a que los habitantes del Centro Histórico vieran que los proyectos que llegaban a sus comunidades estaban ligados al esfuerzo de mejoramiento de su hábitat y que era importante que ellos mismos fueran partícipes activos. La Alcaldía trataba de que la gente empezara a ver las mejoras en el Centro Histórico que estaban tanto dentro de su comunidad como fuera de ella. Con esta lógica se hizo en el 2001 y 2002 todo el ejercicio de presupuestación participativa.

Para Cristina Rivas, Concejal en el período 2000 – 2003, reordenar el Centro Histórico pasaba necesariamente “por llegar a un entendimiento y negociación con vendedoras y vendedores del sector informal, de tal forma que el centro de la capital pudiese ser transitable. Esta era la primera visión que se tenía dentro de este proyecto. La segunda era darle seguridad ciudadana a las personas, tanto vendedoras y vendedores como las personas que transitaban por esas calles. Al existir una organización de vendedores por cada sector, se nos hizo más fácil llegar a un diálogo y negociación para el ordenamiento; no fue todo fácil, hubieron momentos de mucha tensión, pero pese a todo se logra negociar con este sector importante de la economía”<sup>216</sup>

---

216. Rivas, Cristina. *Entrevista con autores.*

Entrar en el proceso de negociación para reubicación de las ventas, significaba buscar alternativas que fueran favorables en primera instancia, para el sector empresarial incluyendo la pequeña empresa que estaba a lo largo y ancho del Centro Histórico, y en segundo lugar, para el sector informal. Se consigue apoyo y financiamiento por parte de las empresas para hacer pequeñas obras que iban a facilitar el proceso de ordenamiento, tales como jardineras etc.; de tal forma que la zona estuviera ocupada con algo estético y ésto lo hacían las empresas grandes, medianas y pequeñas que querían resguardar sus espacios. La experiencia sirvió para establecer un diálogo entre la Alcaldía y los sectores afectados.

Aparte del sector informal que contaba con organizaciones propias, los otros sectores (pequeña, mediana y grande) no contaban con organización, llegaron más que todo por un problema común que les afectaba, como era la invasión de las aceras frente a sus locales comerciales. La Municipalidad les hizo la convocatoria y acudieron en un porcentaje muy alto. Este sector era el más afectado porque los empresarios o comerciantes tenían que pagar planillas e impuestos y el hecho de tener tapadas las entradas a sus comercios, les generaba problemas. Esta gente se involucró con una actitud positiva, aunque no se llegó a una organización formal. Únicamente se mantuvo la convocatoria amplia por el tema del reordenamiento de las calles.

Con el sector informal, - afirma Cristina Rivas - “a pesar de los intereses partidarios que había, sabían que la única alternativa era ponerse de acuerdo para la solución del problema. Siempre hubo una alternativa donde alojarlos, nunca fue desalojo, siempre fue reubicación; esto lo vieron

como una actitud responsable del Gobierno Municipal. Esto los obligaba, es verdad, a crear nueva clientela, pero pasar de lugares donde tenían que estar aguantando sol o lluvia en la calle, sin protección, a un lugar donde se habían construido galerías, era pasar a mejores condiciones. La demanda más difícil de solventar era garantizarles sus ventas como lo hacían en la calle, pero pese a todo se trató de crear condiciones (el predio ex biblioteca es un ejemplo) como instalaciones más humanas, darles un poquito de publicidad y darle seguridad al área en la que iban a estar”<sup>217</sup>

Otro sector del Centro Histórico con el que se dio una experiencia positiva, fue con la gente, vendedoras y vendedores que ocupaban la Plaza Libertad. Cuando se remodela, la Municipalidad tuvo que negociar con ellos su reubicación en el centro comercial que se había construido frente al parque. Así, de manera pacífica abandonaron los costados de la Plaza.

Después del proyecto, y con el fin de dar mantenimiento a las calles recuperadas, que requerían un tratamiento especial, se mantuvo un mecanismo de participación del sector informal.

Viendo de cara a la gente, señala la Concejala Rivas, “el impacto mayor de estos procesos es que las personas iban aprendiendo a ser tomadas en cuenta. Generalmente las decisiones del gobierno se construyen desde el seno del mismo y hay pocas experiencias en que se construyan desde la Municipalidad y la gente conjuntamente; este fue un

---

217. Rivas, Cristina. Entrevista con autores



proceso en que se construyeron desde la gente, que es lo que realmente hizo que se tuviera éxito. Este proceso se trabajó directamente con el Distrito Centro Histórico, con la Unidad de Participación Ciudadana. El personal de la Municipalidad, así como la gente que se involucró directamente experimentó cambios en cuanto que entendieron más la problemática de la ciudad y la visión de ciudad que tenía el Gobierno Municipal y vieron los resultados positivos cuando logran articularse y cuando son tomados en cuenta, cuando no hay exclusión. Los resultados fueron buenos, porque la gente creyó en el proceso y se apropió de los proyectos. Yo pienso que éste ha sido el mayor beneficio”<sup>218</sup>

### c) Proyecto piloto de la Mesa Barrial de San Jacinto

En 1999 se inicia una experiencia y un organismo piloto, que es la Mesa Barrial de San Jacinto, un barrio situado en el Distrito 5 de San Salvador. Este Distrito es generador de fuentes de empleo, dado que la principal actividad económica es el comercio formal mediano y pequeño y la industria. En él se ubican 33 fábricas y 4 mercados. Pero al mismo tiempo, también se considera un Distrito dormitorio ya que buena parte de sus habitantes son empleados públicos o privados que ejercen su actividad diurna fuera de él y durante la noche lo ocupan como lugar de habitación y descanso.

En el distrito existen 81 asentamientos poblacionales, de los cuales 32, o sea el 39.5% se ubican a orillas de quebradas de los ríos que atraviesan el Distrito que son el Acelhuate y el Ilohapa. En otras palabras, hay mucha población que vive en condiciones de alta pobreza y vulnerabilidad.

---

218. *Idem.*

Adicionalmente, hay 42 botaderos al aire libre, de los cuales 26 son autorizados y 16 ilegales.

En esas condiciones y probablemente por ellas, el distrito es una zona con fuerte trayectoria de organización social desde antes del conflicto armado en el país.

En barrios como San Jacinto hay experiencia organizativa y un gran sentimiento de pertenencia. Ese nivel y potencial de organización de las comunidades, es el punto de partida del proyecto piloto, que enmarcado en la Política de Participación Ciudadana del gobierno de San Salvador, “pretendía darle más fuerza y ampliarlo buscando, por una parte, el involucramiento de todos los sectores, especialmente jóvenes y mujeres y por otra, incursionar en la dimensión cultural y el rescate de los barrios”<sup>219</sup>

Se hizo un diseño de conformación de la Mesa del Barrio a través de una metodología participativa. Se desarrollaron varias asambleas: “una asamblea de las comunidades donde los y las participantes plantearon que cinco personas de las comunidades fueran electas para que integraran la coordinación de la Mesa; una asamblea de mujeres, que nombraron dos representantes, otra de jóvenes y otra de las iglesias en la cual participaron la Iglesia Emmanuel y la iglesia de San Vicente de Paúl. También participó el mercado de San Jacinto que tenía sus dos representantes. Así se hizo el proceso de conformación de la Mesa Barrial, que quedó estructurada a partir de una Mesa por comunidad y otra por sectores. Una vez constituida, se entró en un proceso de planificación”<sup>220</sup>

---

219. Román, Francisco. *Entrevista con autores.*

220. Molina, Jobita. *Entrevista con autores.*

En esta Mesa Barrial confluieron 54 organizaciones de las comunidades. Entre las acciones más importantes de la Mesa estuvo el apoyo al proceso de participación de la ciudadanía mediante la gestión de micro - proyectos de inversión, los cuales posibilitaron a diversos sectores representados en la misma, solucionar problemas puntuales y beneficiaron a diferentes sectores de la población.<sup>221</sup> La elaboración y presentación de micro - proyectos, al exigir el involucramiento y el aporte de recursos propios (especialmente trabajo) para su implementación, se convirtió en un buen instrumento de participación y cogestión ciudadana.

Para mayo del 2002 la Mesa había diseñado y presentado más de veinte proyectos, varios de los cuales estaban ya ejecución: “un total de 23 proyectos, a la fecha, se han presentado y han sido incorporados al presupuesto asignado para micro proyectos. De este total, tres se han ejecutado a conformidad, 14 se encuentran en etapa de ejecución, uno de los cuales requiere de autorización de la Mesa Barrial para su continuación, y 6 de ellos se encuentran pendientes por problemas de procedimientos, aspectos legales derivados de su ejecución o definiciones de las organizaciones y la Mesa Barrial”<sup>222</sup>

La Mesa pues, brindó a la comunidad la posibilidad de influir en algunos temas específicos o en la solución de problemas puntuales, lo que se reflejó, por ejemplo, en el mejoramiento de la iluminación de las principales calles del barrio con el fin de disminuir la delincuencia que los afectaba.

---

*221. Idem. Pág. 18.*

*222. Idem.*

Además, pudo y supo responder a demandas urgentes y sentidas de la comunidad de manera eficiente. Un ejemplo de ésto lo tenemos en la construcción de un puente de madera para la Comunidad Florida, que posibilitó que escolares y adultos pudieran cruzar una quebrada sin peligro de su integridad física antes de la época de lluvias”<sup>223</sup>

A la luz de lo anterior, se aprecia una concordancia entre los intereses de las diversas organizaciones y agrupaciones presentes en la Mesa Barrial. La priorización de necesidades desde la propia comunidad organizada apuntó a la resolución de problemas más generales en el territorio que sectoriales. Por tal motivo se llega a la conclusión que los representantes de las organizaciones de la comunidad y estas mismas desde sus niveles más básicos de participación, han velado por el bien común de todo el barrio de San Jacinto. Este aspecto se puede observar a través de la decisión de impulsar dos proyectos significativos para todo el barrio: el mejoramiento de la seguridad ciudadana y detener el deterioro del medio ambiente.

El proyecto piloto de San Jacinto se puede considerar, como un mecanismo nuevo de gestión para la identificación, priorización y puesta en común de proyectos de pequeña escala, pero de gran impacto comunal. Estas experiencias han hecho evidente que varios proyectos pequeños del mismo tipo actuando sobre un mismo problema, contribuyen a resultados exitosos. Por ejemplo, varios proyectos pequeños para mejorar la iluminación, alcanzaron como propósito no

---

223. Del Pino, Jaime y Orellana, Víctor: “Evaluación del Proyecto Apoyo a la Participación Ciudadana en el Municipio de San Salvador”. San Salvador, El Salvador. Mayo 2000. Pág. 17.

buscado, la percepción subjetiva de una mejoría en la seguridad ciudadana y como efecto, un incremento de la jornada educacional en algunos establecimientos escolares.

Ahora bien, el proceso de construcción y acción de la Mesa Barrial en ningún momento fue fácil y enfrentó diversos problemas y conflictos.

Uno de ellos fue en su relación con el Distrito 5, al que le costó mucho aceptar el hecho mismo de la Mesa Barrial. Cuando se diseñó el proyecto de ésta, se hizo para una zona específica que era la de San Jacinto, pero dicha zona estaba inmersa en el Distrito y de allí surge el conflicto cuando se aborda el punto de quiénes participarían en la Mesa. Al principio el problema no era por dinero o por proyectos, sino por el espacio de participación, por el deseo de ser parte de un espacio novedoso que facilitaría liderar propuestas y aportar al desarrollo mismo del barrio y a la Municipalidad.

El Distrito, por su parte, no quería asumir la responsabilidad de la orientación de la Mesa Zonal y no le daba seguimiento, tanto que poco a poco se fue desarticulando y quedando un equipo pequeño. Ante este problema, la misma Gerencia de Desarrollo Humano tomó la relación directa con la Mesa Barrial e intervino en el proceso para tratar de suavizar la situación tensa y conflictiva que se había generado entre la Mesa y el Distrito.

Sin embargo, aquella fue una experiencia positiva, en tanto que planteaba la necesidad de integrar el esfuerzo específico de la Mesa Barrial al más general y global del Distrito, ya que iba más allá y trascendía el Barrio San Jacinto, que tenía otros componentes, áreas y comunidades, que empezaban

a demandar mayor participación e incluso participar en la Mesa Barrial.

Para Rosa Aída Siliézar, “este proyecto fue además, una semilla de lo que después sería el Presupuesto Participativo. Sin embargo, nunca se previó el problema que se creó entre lo Distrital y lo barrial, problema que se agudizó cuando aparecieron fondos destinados a la Mesa Barrial aunque eran pocos. Sin embargo, al discutir sobre la asignación o inversión de tales fondos, se veían criterios y puntos de vista entre la gente del barrio, que eran diferentes de aquello que analizaban las mismas inversiones desde la lógica y la óptica del Distrito entero. Nunca previmos este lado negativo o al menos contradictorio”<sup>224</sup>

Otro problema que se dio al crearse la Mesa Barrial, fue que muchos ciudadanos y ciudadanas del barrio acudieron a ella en busca de apoyo para la gestión de nuevos proyectos, pues el proyecto apoyado por la cooperación holandesa estaba destinado solamente para el casco del barrio y dada la limitación de los fondos, difícilmente podía haber integración de otros sectores. Por eso, en un Cabildo que se realizó en el Seminario Paulino, mucha gente cuestionaba la forma como se había estructurado la Mesa, señalando que no había nacido de una convocatoria general a toda la gente del barrio San Jacinto y que, por tanto, era necesario reformular una elección de esa estructura. Todo esto mostraba la disposición de la gente a participar, la búsqueda de estructuras y espacios democráticos y la necesidad de acceder a recursos que permitieran el desarrollo barrial.

---

224. Siliézar, Rosa Aída. *Entrevista con autores.*

Algo que se debe rescatar también de la experiencia de la Mesa Barrial de San Jacinto, es que la complejidad de un espacio de concertación y de Participación Ciudadana es muy grande aunque se trate de un territorio pequeño. Esto hizo que se produjeran conflictos muy concretos, que fueron parte de la evolución de la Mesa y de un aprendizaje concertador. La Dra. Avalos nos relata un ejemplo que revela esto: “yo estuve en una reunión donde algunas personas de sectores medios propusieron la construcción de un parque y otra persona habitante de una zona marginal dijo “y a mí qué me importan sus árboles o su parque, a mí lo que me importa es que nos arreglen el muro en la comunidad para sobrevivir el invierno”. Esta es una muestra de la diferencia de intereses y enfoques y de cómo la Mesa implicaba una concertación muy difícil.

d) Planes de ordenamiento territorial con Participación Ciudadana. Continúan los esfuerzos con sectores altos y medios

La colonia San Benito es una colonia ubicada en el Distrito 3, donde habitan fundamentalmente sectores medios y altos de la ciudad, donde se ha ido creando una de las zonas turísticas más exclusivas, la “Zona Rosa”. La Miramonte, es una colonia de sectores medios y está situada den el distrito 2. En los planes especiales para el mejoramiento de ambas colonias, era vital la Participación Ciudadana. El Concejo Municipal analizó ésto con bastante detención y por élló descartó la alternativa posible de que uno o dos arquitectos se pusieran a diseñar un plan para cada colonia. El resultado

más probable, desde la visión del Gobierno Local, era que se hubiesen cometido una gran cantidad de errores. Por eso decidió que la mejor alternativa era elaborar los planes de ordenamiento con la participación de los vecinos y vecinas. En palabras del entonces alcalde, Héctor Silva, “éste fue otro mecanismo de participación que se creó y que resultó muy útil y aleccionador”<sup>225</sup>

En el Distrito 3 se elaboró, pues, el “Plan Especial de Ordenamiento de la Colonia San Benito”, en el cual las contrapartes de la Alcaldía fueron personas de clase alta, que tenían interés en preservar y mejorar su medio ambiente, la seguridad y el tráfico. El plan se construyó con mucha participación y consulta de la asociación de vecinos y vecinas. La instancia encargada por la Municipalidad fue la Subgerencia de Control Territorial y por el Concejo Municipal el delegado fue el arquitecto y entonces Concejal Roberto Góchez. El resultado fue un plan aprobado por el Concejo Municipal que contó con el respaldo bastante aceptable de la asociación de vecinos y generó, adicionalmente, que varios empresarios grandes financiaran un plan más específico para la Zona Rosa. Lo hicieron ellos y calzó bastante con el Plan del Municipio. Quedó bastante integrado.

En el caso del Distrito 2, se hizo el Plan de ordenamiento de la colonia Miramonte aprobado por el Concejo Municipal. Allí el interés principal era compatibilizar la actividad turística y comercial con la vida del vecindario. La Calle Real, cercada por restaurantes y cafés y situada detrás del Hotel Intercontinental, uno de los más importantes de la ciudad,

---

*225.Silva, Héctor. Entrevista con autores.*



es la que dio origen al problema. Como en el caso anterior, también aquí el plan se elaboró con una aceptable participación de vecinos y vecinas.

Estos dos ejemplos constituyen la primera vez que la Municipalidad hacía PLANES PARCIALES ESPECIALES DE ORDENAMIENTO, que tuvieron además la característica de haberse diseñado en forma altamente participativa. Las opiniones y sugerencias de los vecinos y vecinas y de los sectores interesados se tomaron en cuenta a lo largo del proceso y provocaban siempre reflexión, análisis y debate en el seno del Concejo Municipal. Con ellos quedó abierta una nueva modalidad de planificación urbana que incorporaba la participación como un factor estratégico.

#### 4.3 Tercera Etapa: Tras La Institucionalización De La Participación Ciudadana (Enero 2002 – Abril 2003)

La tercera etapa, que abarca los últimos 18 meses de la segunda administración bajo la dirección del Dr. Héctor Silva, se avocó prioritariamente a tratar de institucionalizar la Participación Ciudadana, asegurándole un marco legal y tratando de consolidar principalmente el funcionamiento de los mecanismos territoriales.

Para el alcalde Silva “es una etapa de aseguramiento del marco legal e institucional, de continuación de los proyectos emprendidos y de sobre dosis de discusión y análisis en torno a la Participación Ciudadana, una etapa en la que nos pusimos en el Concejo Municipal, demasiado quisquillosos y estábamos más preocupados por estar discutiendo las cosas que por su implementación, en el entendido que estábamos

ejecutando diez veces más de lo que habíamos hecho en el primer período. Dimos grandes discusiones en torno a si lo que hacíamos tenía la suficiente pureza ideológica y se ubicaba en el camino del desarrollo sustentable de la ciudad”<sup>226</sup>

Las actividades más importantes de esta etapa se orientaron a:

- Dotar a la Participación Ciudadana de un marco legal, mediante la aprobación de la Ordenanza para la para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador y su respectivo reglamento.
- Consolidar los principales mecanismos participativos, como el Presupuesto Participativo, las Mesas de Concertación y las consultas sectoriales.

Cabe señalar que durante el último año, la gestión municipal y el ambiente político ciudadano, estuvieron dominados por la proximidad de las elecciones para Concejos Municipales y disputados realizadas en marzo del 2003, así como por la renuncia del Alcalde Silva del FMLN y la aparición de una posibilidad de alternancia en el Gobierno Municipal.

Ordenanza para la transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador

Una de las iniciativas de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana, para institucionalizar el proceso de Participación Ciudadana que ya había tomado vuelo en el municipio, fue la elaboración de una Ordenanza de Participación Ciudadana que otorgara mayor seguridad

---

*226. Silva, Héctor. Entrevista con autores.*

jurídica al proceso y disminuyera los márgenes de arbitrariedad con que la Política de Participación Ciudadana era aplicada. Esta iniciativa fue aprobada por el Concejo Municipal, quien asignó la tarea a la Subgerencias de Participación Ciudadana, mientras que la Comisión contrató a la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) como asesora técnica.

En marzo del 2001, la Subgerencia de Participación Ciudadana de la Alcaldía y la FUNDE constituyeron un equipo de trabajo para el diseño del proceso de consulta ciudadana y la elaboración del anteproyecto de ordenanza. La metodología para el diseño de la ordenanza fue cuidadosamente preparada por éste equipo y comprendió varios momentos o etapas:

- Talleres con personal de la Alcaldía y de la ciudadanía
- Planificación y preparación del proceso de consultas
- Búsqueda de iniciativas similares por Internet.
- Elaboración de propuestas borrador para reflexión y debate
- Jornadas de trabajo con el Alcalde y otros miembros del Gobierno de San Salvador.

La consulta arrancó en el mes de abril del 2001 y se realizó durante tres meses, terminando en el mes de junio.

A nivel de la Alcaldía participaron 216 empleados y empleadas (71 mujeres y 145 hombres) de áreas administrativas como Participación Ciudadana, Renovación Urbana, Ordenamiento Territorial, el Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), Saneamiento Ambiental, Mercados, Parques y Administración. Los y las funcionarias participantes

provinieron en un 8% de Gerencias y Sub gerencias, mientras que el 90% fue personal técnico y operativo.

En lo que respecta a la ciudadanía se realizaron 5 talleres de consulta, que abarcaron 6 Distritos, con una asistencia total de 264 ciudadanas y ciudadanos de juntas directivas (82 mujeres y 182 hombres). Estos representan apenas el 0.08% de la población mayor de 17 años de San Salvador. Se trató pues de una consulta y participación muy limitada.

Es importante subrayar que el papel de la FUNDE en la consulta fue simplemente facilitar el proceso y los talleres. La convocatoria y organización estuvo bajo la estricta responsabilidad del Concejo Municipal y de las autoridades municipales de los Distritos.

Para la elaboración de la ordenanza se consultó también directamente en los casos de ciudad de México y Barcelona en España, así como por Internet la existencia de iniciativas similares en otras Municipalidades del mundo y fue precisamente como resultado de tal búsqueda que se hizo un hallazgo que cambió radicalmente el enfoque de la ordenanza. En un principio, la ordenanza había sido redactada desde un enfoque de Gobierno Municipal que otorga concesiones a la ciudadanía, de manera que ésta tuviese una mayor influencia en las políticas públicas. Sin embargo, los investigadores de la FUNDE encontraron en Internet un borrador del Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento español de Alcalá de Henares, que había sido formulado desde un enfoque de derechos. Esto provocó un análisis y reflexión que llevaron a cambiar totalmente el enfoque de la ordenanza.

En su última fase, la ordenanza fue discutida y corregida minuciosamente tanto por la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana, como por el Concejo Municipal, que finalmente la aprobó el 16 de abril del 2002, pasando de esta forma a ser la primera Ordenanza de este tipo en el país. Fue publicada en el Diario Oficial No. 22, Tomo No. 355, el 22 de mayo del 2002.

Entre los aspectos más relevantes de la Ordenanza está, que se estructura desde un enfoque de derechos ciudadanos, que se formulan y definen como el derecho a:

- Demandar información.
- Presentar demandas.
- Presentar propuestas (que deben ser consideradas seriamente por las autoridades).
- Tomar decisiones (en casos excepcionales).
- Cogestionar proyectos y servicios .
- Controlar a las autoridades electas y funcionarios.

La Ordenanza establece también los mecanismos organizativos que servirán de cauce a la Participación Ciudadana, sin detrimento de otros y que son de tres tipos:

- a. Mecanismos organizacionales de la Municipalidad:
  - Sistema de Información e iniciativas ciudadanas.
  - Rendición de cuentas.
- b. Mecanismos amplios de movilización social y de funcionamiento no permanente:
  - Consulta vecinal .

- Cabildos (distritales o municipales).
  - Sesiones públicas del Concejo Municipal
  - Consulta Popular (referéndum)
  - Comisiones Consultivas.
- c. Espacios organizativos de demarcación municipal de funcionamiento permanente:
- Organizaciones de vecinos
  - Mesas Zonales
  - Mesas Distritales
  - Comités de Contraloría (vecinal, zonal, distrital)

Como se puede observar, la mayor parte de mecanismos establecidos por la Ordenanza ya estaban previstos en la Política de Participación Ciudadana aprobada en 1999 y son también los mismos que se venían experimentando desde 1997. Sin embargo, en esta oportunidad aparecen más desarrollados, integrados a un enfoque de derechos ciudadanos que deben ser salvaguardados y promovidos por el Estado y fundamentalmente respaldados por un edicto legal que ampara a la ciudadanía.

Teniendo en cuenta las virtudes y vacíos del proceso, consciente de que se trata de un paso sin precedentes en la capital del país, para el gobierno de San Salvador, esta Ordenanza marca un nuevo momento, pues “pone en práctica nuevas formas de gestión pública involucrando a la población en la formulación y en la toma de decisiones trascendentales para sus vidas en el Municipio; por otro lado, se propician mecanismos para proponer, fiscalizar y controlar las acciones del Gobierno Local. Con éllo, también se genera una nueva gobernabilidad, se fortalece el ejercicio pleno de todos los

derechos ciudadanos y se establece una nueva relación entre el gobierno y la sociedad basada en la Participación Ciudadana para el desarrollo local”<sup>227</sup>

### Reglamento de la Ordenanza para la Transparencia y la Participación Ciudadana

En el Artículo 57 de dicha Ordenanza, quedó establecido que se debería formular un Reglamento que desarrollara los procedimientos para la aplicación de la misma, “a fin de que las autoridades municipales, empleados y ciudadanía tengan un marco de referencia de cómo funcionan los diferentes mecanismos de Participación Ciudadana”.

Este Reglamento, aprobado por el Concejo Municipal en junio de 2002, tiene la finalidad de “desarrollar los procedimientos para el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía y el procedimiento del funcionamiento de los mecanismos de Participación Ciudadana, definidos en la ordenanza, así como las prevenciones y sanciones de orden gubernativo y económico en que incurran los que infrinjan las disposiciones del presente reglamento, estableciendo para ello todas las medidas necesarias encaminadas a garantizar el ejercicio de la transparencia en la gestión municipal y la promoción de la Participación Ciudadana como elemento fortalecedor de la conciencia cívica y democrática de la población”<sup>228</sup>

---

227. *Alcaldía Municipal de San Salvador. Op. Cit. Pág. 10.*

228. *Alcaldía Municipal de San Salvador: Reglamento de la Ordenanza para la Transparencia y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador. Pág. 3. San Salvador. Junio 2002.*

En cuanto al ámbito de aplicación, el reglamento señala que “Los preceptos de la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, los del presente reglamento y las demás disposiciones que la desarrollen serán aplicables en las demarcaciones territoriales: Municipal, Distrital, Zonal y Vecinal; y las demarcaciones no territoriales: sectoriales e institucionales establecidas en la Ordenanza y obligarán el acatamiento de parte de los funcionarios y la ciudadanía”<sup>229</sup>

Con el Reglamento, quedan acordados pues mecanismos y normas concretas que por una parte facilitan la comprensión y aplicación de la Ordenanza y por otra, otorgan a gobierno y ciudadanía un instrumento para poder exigir de mejor manera el cumplimiento de la contraparte.

### Segundo Presupuesto Participativo.

Como ya se señaló anteriormente, en abril del 2002, el Concejo Municipal había aceptado una propuesta para la implementación del Presupuesto Participativo en el Municipio presentada por la Fundación Nacional para el desarrollo (FUNDE), a solicitud de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana del Gobierno de San Salvador. Dicho acuerdo no implicaba asumir la metodología sugerida por la FUNDE.

A pesar de ello y con una metodología bastante improvisada se realizó el proceso de Presupuesto Participativo 2001 – 2002 y posteriormente se inició y desarrolló el del 2002 –

---

<sup>229</sup> Alcaldía de San Salvador. Reglamento. Op.Cit. Pág. 3.



2003. Con ésto se puede hablar ya de una institucionalización inicial del presupuesto participativo en San Salvador, como mecanismo de participación para responder con mayor eficiencia a los retos que demanda la ciudadanía en torno a la inversión de los recursos del Gobierno Municipal. También se llevaron a cabo dos eventos donde la Alcaldía de San Salvador compartió la experiencia con otros municipios del país y de otros países.

En el Presupuesto Participativo 2002 – 2003, de acuerdo a datos proporcionados por la Subgerencia de Participación Ciudadana de la Alcaldía de San Salvador, se registraron varios avances con respecto al anterior. En primer lugar, hubo mayor participación de los Distritos en la planificación del proceso y más aporte de la ciudadanía a la metodología presentada, enriquecida con los aportes de la FUNDE. Se mejoraron los instrumentos de la facilitación del proceso y los criterios de priorización se tomaron en cuenta y fueron validados por la ciudadanía. El apoyo al proceso por parte de la Comisión de Participación Ciudadana ya no fue tan necesario como la primera vez.

Los fondos destinados por el Gobierno Municipal para la ejecución de proyectos fueron de 5 millones de colones (aproximadamente \$ 570,000). También hubo contraparte comunal y financiamiento de algunos proyectos con fondos provenientes del FISDL. Por otra parte, mientras disminuía el financiamiento de proyectos con fondos de la cooperación internacional, aumentaba el financiamiento a proyectos por parte de la empresa privada. Sin embargo, hizo falta estructurar un plan de gestión de recursos que permitiera mayor cobertura de comunidades.

En el proceso participaron activamente más de 600 delegados, con un mejor nivel de información sobre el mismo, lo que permitió mayor involucramiento y certeza en la toma de decisiones y en la organización de la contraloría. Se eligieron democráticamente los delegados para los Comités de Contraloría Ciudadana.

Hubo asistencia masiva a las diferentes actividades realizadas en los siete distritos tanto en las fases iniciales, como en las finales. Las Mesas de Concertación Zonal en su mayoría funcionaron en base a sus respectivos planes de trabajo. Las Mesas Temáticas organizadas el año anterior se mantuvieron y aunque pocas, se organizaron algunas nuevas. Sin embargo, hubo poca incidencia en las propuestas que se llevaron a las Mesas Distritales y salvo muy pocas residenciales, los sectores medios y altos no participaron.

Una limitación importante fue la ausencia de un programa de capacitación articulado en base a las necesidades de la gente y además, por factores económicos y de planificación, se truncaron los esfuerzos previstos de capacitación hacia la ciudadanía y los empleados municipales.

Otra debilidad grande que se arrastra desde el primer Presupuesto Participativo siguió siendo la falta de divulgación de todo este esfuerzo. Las instancias municipales responsables de la comunicación no se involucraron en la divulgación del Presupuesto Participativo, no hubo asignación de presupuesto para la divulgación de éste y tampoco se articuló una campaña de discusión sobre en los medios de comunicación.

Con respecto al Presupuesto Participativo 2003 -2004, se realizó la fase de planificación entre marzo y mayo del 2003.

De esta manera, al terminar el gobierno del Dr. Héctor Silva, el proceso quedaba encaminado y todo quedaba listo para dar paso a las fases de priorización de los proyectos y de presentación del Plan de Inversión.

En la fase inicial se lograron reestructurar 20 Mesas de Concertación Zonal donde participan 486 delegados del Presupuesto Participativo y con el 50% de delegados, se reestructuran las siete Mesas Distritales. Además participaron las Mesas Temáticas que estaban funcionando en ese momento: siete de Género, cuatro de Salud, seis de Jóvenes, seis de Legalización, una de Adultos Mayores en el Distrito 6. También siete Comités de Contraloría Ciudadana.

### Comisión Consultiva para el Anillo Periférico

El proyecto de construcción de un Anillo Periférico en San Salvador, fue diseñado por encargo del Ministerio de Obras Públicas (MOP), por la empresa DELCAN. Se pretendía ejecutar en los años siguientes al 2002. Este mega proyecto, cuyo costo se estima en, por lo menos, 800 millones de dólares, consiste en la construcción de una carretera que rodeará los 14 municipios que conforman el Área Metropolitana de San Salvador, mejorando y estimulando el tráfico automotriz.

En el 2001, el MOP encargó a la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), la realización de una consulta a la ciudadanía sobre el proyecto, que arrojó diversas críticas al mismo, pero que tuvo una difusión muy restringida.

Por otra parte, se desencadenó una fuerte oposición de varias Municipalidades del Área Metropolitana, controladas por

la izquierda política, que cuestionaban tanto el diseño del proyecto y su falta de participación en el mismo, como la alternativa de solucionar el problema del transporte urbano mediante la construcción de carreteras y no a través de propuestas más integrales.

Frente a toda esta problemática, el Concejo Municipal de San Salvador delegó a una Comisión Especial el análisis técnico del proyecto del anillo periférico.

Según relata Héctor Silva, dicha Comisión “surgió por iniciativa de la misma gente en una sesión abierta del Concejo Municipal. Llegaron dos señoras de Los Planes de Renderos, una residente y la otra dueña de un restaurante, a preguntar al Concejo qué estaba haciendo con respecto al anillo periférico y la respuesta mía como Alcalde fue hacerles una invitación: por qué ustedes no forman una Comisión y trabajamos conjuntamente? Me tomaron la palabra y la Comisión se formó con Carlos Heymas, Rivera Garrouch, Diego Salcedo (consultor medio ambiente), un ingeniero Castillo, algunos abogados y Orlando de Sola. Se trataba, pues, de un grupo con alta preparación técnica y profesional”<sup>230</sup>

Dicha Comisión emitió su dictamen en septiembre del 2002, señalando que no era conveniente proceder a la construcción del anillo periférico mientras no se solucionen las serias debilidades que representan los estudios del mismo. Elaboraron una propuesta que presentaron al Concejo Municipal y éste la adoptó como posición oficial.

---

230. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

Lo que hizo posible lo anterior, fue que los integrantes de la Comisión vieron en la Alcaldía un vehículo para enfrentar los planes del gobierno de manera propositiva. Contrastaba con organizaciones y personas que simplemente rechazaban la construcción del anillo periférico, sin estructurar propuesta alguna. Pero también fue interesante que a raíz del trabajo y el informe de la Comisión, tanto el Concejo como el Alcalde cambiaron su posición con respecto a la construcción del anillo periférico, dado que al principio no le veían mayor problema. Al final el Concejo varió su posición y la presentó públicamente.

Es importante señalar también que el Concejo Municipal en medio del debate, analizó, en base a la Ordenanza de Participación Ciudadana recién aprobada, la posibilidad de realizar una Consulta Popular o plebiscito sobre el anillo periférico. Para asesorarse sobre este punto solicitó en mayo del 2002 a la Comisión de Participación Ciudadana su opinión. La respuesta de la Comisión fue:

- Es necesario que la Municipalidad de San Salvador asuma una posición en torno al anillo periférico que sea muy clara y que esté basada en consultas a la ciudadanía y por tanto, respaldada por ésta, teniendo claro que la decisión depende del Gobierno Central.
- No es procedente una Consulta Popular o plebiscito, dado que San Salvador no puede decidir sobre el anillo periférico. La Consulta es un mecanismo vinculante, que el gobierno de la ciudad implementa en ocasiones excepcionales, pero cuando va a tomar una decisión que está en sus manos implementar. No es el caso. Si se desarrollara puede provocar muchas confusiones y

problemas. Adicionalmente, la Consulta Popular requiere de mucho tiempo de preparación (no menos de seis meses) y de recursos económicos fuertes.

- Lo mejor entonces, es utilizar los espacios de las Mesas Zonales y Distritales y convocar a Cabildos Abiertos a nivel Zonal y/o Distrital, lo que implicaría:

Trasladar a la población toda la información básica sobre el anillo periférico, incluyendo la propuesta del gobierno, las críticas y otras propuestas, de modo que la gente se forme un cuadro amplio y objetivo para poder opinar.

Explicar claramente que se trata de una consulta para conocer los puntos de vista y recomendaciones de la ciudadanía, en base a las cuales, el Gobierno Municipal tomará posición.

Preparar un buen plan y una buena metodología para que los resultados sean claros y respeten realmente la opinión ciudadana, sus puntos de vista, sus argumentos, sus propuestas. Esto incluye establecer cómo se levantará la memoria de cada consulta y cómo al final, se recogerán los resultados. En base a ellos, el Gobierno Municipal se pronuncia sobre el anillo periférico.

Después de recibir estas recomendaciones, el Concejo Municipal asumió algunas, pero no realizó un proceso vigoroso. Sin embargo, todo el proceso en conjunto, es un buen ejemplo de diversas formas y métodos de promover la Participación Ciudadana, que llevaron al Gobierno de San Salvador a asumir una posición clara y debidamente fundamentada.

## Proyectos Relevantes

### a) Reconstrucción del Mercado Central

La reconstrucción del Mercado Central era una obra que estaba pendiente desde el primer período de gobierno del Dr. Héctor Silva, pero es en el segundo cuando se hecha a andar. Iniciar la reconstrucción pasaba por convencer a la gente de que el Concejo Municipal impulsaría el proyecto y que había necesidad de pagarlo, lo que obligaba definitivamente, a elevar las tasas por arriendo de los puestos. Adicionalmente, el Concejo Municipal estaba convencido que el mercado debía ser diseñado desde las necesidades mismas de los vendedores y vendedoras.

El proceso de reconstrucción se inicia cuando ya existían ciertos fondos, sobre vtodo los provenientes de la indemnización del seguro.

Con respecto al diseño, se presentaron dos alternativas. La primera era un proyecto de lujo y la segunda implicaba un proyecto más sencillo, que únicamente aseguraba las condiciones mínimas necesarias. La sorpresa para el gobierno local fue que frente a esas dos alternativas, la gente construyó su propio modelo, que representaba una alternativa intermedia entre las dos anteriores. “La gente – dice todavía sorprendida Cristina Rivas – fue la que diseñó el nuevo mercado, ésta si fue una verdadera participación. La gente trabajó con los técnicos de la alcaldía y constantemente iba manifestando lo que le gustaba y lo que no le gustaba. Para el caso, la zona de mariscos, donde seleccionaron el tipo de muebles, el tipo

de instalaciones y hasta la forma de los pasillos. Todo esto fue haciendo que el diseño original cambiara totalmente”<sup>231</sup>

Con respecto a las tasas, no había más alternativa que incrementarlas. Con los requerimientos que puso el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) las tasas debían haber sido mucho más altas, pero la gente no aceptó y el Gobierno Municipal accedió a una negociación y se llegó a la cuota que al final quedó. Esto fue un proceso de negociación del Concejo Municipal con todas las Juntas Directivas.

La tenencia de puestos fue otra de las grandes dificultades. Varios vendedores y vendedoras denunciaron que había personas que tenían hasta 30 puestos. Como consecuencia, se estableció una norma determinando que cada persona podría optar a un máximo de tres puestos según la ley y de acuerdo a la disponibilidad que hubiere.

Aunque la Ley de Mercados manda que debe quedar un contrato, al principio no se habló de nuevo contrato. Posteriormente vino la propuesta de contrato por parte del gobierno local y el rechazo del mismo por los vendedores y vendedoras. Para Cristina Rivas “el problema radica en que la Municipalidad no ha sabido presentar las bondades del contrato, ya que a la misma gente le serviría como una garantía.”<sup>232</sup>

---

*231. Rivas, Cristina. Entrevista con autores.*

*232. Rivas, Cristina. Entrevista con autores.*



Otro tema de gran relevancia fue el de la organización de los vendedores y vendedoras. Cada pabellón tenía su propia organización, algunas zonas como la Plaza de las Banderas tenían su propia Junta Directiva. En realidad, todo estaba organizado, pero no existía una organización democrática. Para aportar en este aspecto, el Gobierno de la Ciudad impulsó un modelo de elección de juntas directivas a través de planillas de candidatos y candidatas, con un proceso de votación secreta en urnas y supervisado directamente por el Tribunal Supremo Electoral.

Este sistema nuevo de elección de las Juntas Directivas se presentó, además, como una solución también para el resto de mercados de San Salvador. Y se realizó en todos. Fue un proceso de Participación Ciudadana que contribuyó a superar el hecho de que ya no sería presidenta o presidente alguien por el hecho de tener más puestos – y por ende más poder – en el mercado. La gente se quitó el miedo y votó con libertad. La propuesta de la Municipalidad de impulsar elecciones de juntas directivas con voto secreto depositado en urnas fue acogida con facilidad porque la gente tenía 20 años de estar siendo representada por personas que eran dueñas de buena parte de los puestos del mercado. Cuando la votación se hace con urna y voto secreto, antes era mano alzada, cambia de inmediato la composición de las planillas y de las directivas.

Para Cristina Rivas, “tanto en el rescate del Centro Histórico como en la reconstrucción del Mercado Central la experiencia mostró que los procesos de elección transparentes y el voto secreto funcionan como la mejor alternativa para llevar a gente que sea representativa de los sectores a puestos de

conducción y dirección. Por eso, ahora que soy Alcaldesa de Cojutepeque, ese es el modelo que estoy implementando con las comunidades y las ADESCOS y me está dando excelentes resultados. Le decimos a la gente que a nosotros lo que nos interesa es que haya una verdadera Junta Directiva, no nos importa si es del partido de los que gobernamos actualmente, si son de una religión u otra, sino que sea gente que realmente haya sido elegida por la comunidad y la represente auténticamente”<sup>233</sup>

Cerramos el apartado con una anécdota relatada por la misma Cristina Rivas, que después de ser Concejala en el Gobierno de San Salvador (2000 – 2003), ahora es Alcaldesa en Cojutepeque (2003 – 2006). Ella recuerda esta anécdota “relacionada con la forma en que la gente se va apropiando a través de los procesos de participación. Se trata de una señora del Mercado Central, usuaria, que tiene muchos años como tal y que desde muy pequeña ha estado en el sistema de mercados. Cuando comenzamos con el diseño del Mercado Central reconstruido, ella me decía: “y yo que gano con andar metida en esto, si de todos modos los gobiernos siempre hacen lo que quieren”. Sin embargo, participó y al final ella decía muy emocionada “al fin voy a tener algo que yo misma he construido como yo quería”. Nosotros entonces le hacíamos la broma “quizás ni su casa diseñó como está diseñando este puesto donde trabaja”. Esto hace que una comprenda que es la gente la que tiene que construir sus alternativas y que es la única forma de que se apropien a profundidad. Los gobiernos, por supuesto, deben asumir su responsabilidad, pero no sustituir a la población. Diseñar

---

233. Rivas, Cristina. Entrevista con autores.

desde el escritorio sin nunca haber vivido en un mercado en este caso, nos hubiera llevado quién sabe a cuántos errores. Pero la gente que está y vive ahí, sabe bien lo que necesita y lo que quiere y si se equivocan fueron ellos mismos. Definitivamente abrir las puertas a la participación es construir democracia”.<sup>234</sup>

---

*234. Idem.*

## CAPÍTULO V

# ASPECTOS CRITICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN SALVADOR





## V. ASPECTOS CRITICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN SALVADOR

Para Felipe Alfaro, integrante de la Mesa del Distrito No.1 “la Participación Ciudadana es bastante poesía y teoría, pero en la práctica cotidiana se presentan un gran número de retos, interrogantes y disyuntivas que muchas veces están lejos de lo que textos y cursos de capacitación presentan”<sup>235</sup>

En el mismo sentido se pronuncian varias personas que han sido entrevistadas para este trabajo. En el fondo lo que señalan es la complejidad y dificultad que entraña la Participación Ciudadana llevada a la práctica en un municipio. Debido a ésto, hemos considerado apropiado presentar un conjunto de reflexiones sobre algunos aspectos que a juicio de los protagonistas, han sido críticos a lo largo del proceso.

### 5.1 Alcances de la Participación

Uno de los problemas que ameritaron más discusión en el proceso participativo de San Salvador fue la definición de hasta dónde debe llegar la Participación Ciudadana. El ex Concejal Francisco Altschul considera que “en el Concejo no hubo oposición a la Participación, ni explícita ni velada”. Pero reconoce que sus miembros partieron “de visiones y percepciones diferentes que se fueron unificando al calor de la práctica”. “Al principio, en algunos Concejales hubo recelos frente a la posibilidad que se formara una doble estructura de poder. Es por eso – agrega - que en el Concejo Municipal

---

*235. Alfaro, Felipe. Entrevista con autores.*

se planteó varias veces la pregunta de ¿cuáles son los límites de la Participación? Y como respondiéndose a si mismo, afirma más adelante que el límite parece estar en la toma de decisiones, cuando afirma que “No hay que absolutizar la Participación, porque gobernar es tomar decisiones y no se puede delegar eso a la gente, porque es la gente misma la que nos ha dado esa potestad”.<sup>236</sup>

El concejal Saenz Varela concuerda con Altschul en que las opiniones de los concejales fueron convergiendo con el tiempo a favor de la participación ciudadana, pero señala que en un principio si existieron algunas posiciones muy conservadoras que evidenciaban oposición a la participación ciudadana, con argumentos como que “la participación es inconstitucional”, o “que estamos jugando con fuego” y que “si permitimos que la gente decida para que nos han elegido a nosotros”.<sup>237</sup>

En lo que respecta a las organizaciones ciudadanas, no faltaron tampoco oportunidades en que se pusiera en duda la voluntad participativa de la Municipalidad o se expresara temor a que las organizaciones civiles perdieran autonomía si se comprometían con decisiones de gobierno, revelando ambas interrogantes cierta inseguridad sobre el mismo punto: ¿dónde está ahora el límite entre lo que le corresponde al gobierno y lo que le corresponde a la sociedad civil?

Para Silvia Pineda, representante en la Mesa de Concertación del Distrito 5, “los coordinadores de las Mesas se apegan mucho a lo que dice la Municipalidad, de manera que le

---

236. Altschul, Francisco. *Entrevista con autores.*

237. Miguel Saenz Varela, *Entreviita con Autores.*

hacen más caso a la Alcaldía que a nosotros como ciudadanos o ciudadanas”<sup>238</sup>

La respuesta a esta cuestión no es fácil, ni se encuentra en un recetario, ya que depende, en buena medida, de los arreglos políticos que en cada país y momento histórico se realicen entre el Estado y la ciudadanía. Hasta hace algunos años, por ejemplo, la participación llegaba si acaso hasta el derecho al voto y de allí en adelante eran los gobernantes los que decidían casi como monarcas lo que debía hacerse hasta las elecciones siguientes. En la actualidad, sin embargo, este límite parece excesivamente corto y el alcance de la participación se encuentra en movimiento hacia niveles más amplios.

La definición de Participación Ciudadana que aparece en la Política Municipal nos dice que con ella se busca 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”, pero no especifica hasta dónde llega dicho involucramiento.

Al respecto, el ex concejal por la agrupación Iniciativa Ciudadana, parece señalar que el límite de la Participación Ciudadana está en la toma de decisiones, ya que afirma que “gobernar es tomar decisiones y no se puede delegar eso a la gente, porque la gente nos lo ha dado”<sup>239</sup> Vale decir que

---

238. Reina Rosa Flores, *Distrito 5. Taller de Mesas Distritales, San Salvador, 20 de septiembre de 2003.*

239. Altschul, Francisco. *Entrevista con autores.*



si el Gobierno delega la toma de decisiones a la ciudadanía, prácticamente deja de ser Gobierno, ya que ésta es su función más importante.

Por su lado el ex jefe del CAM y actual concejal, Eduardo Linares, prefiere poner el acento en definir positivamente que la participación es ante todo “una forma de hacer las cosas por parte de la Municipalidad que consiste en tratar de resolver los problemas junto con la gente, lo cual de por sí implica compartir el poder con la ciudadanía”. Sin embargo, se ve obligado también a aclarar que “esto no significa que se renuncia a la responsabilidad de ejercer el poder que han recibido los gobernantes por haber sido electos”<sup>240</sup>

Al analizar la Ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia del Municipio de San Salvador, se encuentra que tal como expresan las personas citadas, para el Gobierno de San Salvador la Participación Ciudadana es en realidad una apuesta a hacer las cosas de manera concertada, pero no un intento de co - gobierno con las organizaciones ciudadanas, ya que el Gobierno Local se reserva para sí el poder de la decisión final en todos los casos, con las únicas excepciones de la Consulta Popular y el Presupuesto Participativo.

De hecho, la Consulta Popular que puede ser convocada por iniciativa ciudadana transfiere el poder de decisión a la ciudadanía. Sin embargo, como testimonian las dificultades que enfrentó el Gobierno Municipal cuando evaluó la posibilidad de convocar a una Consulta Popular para decidir sobre los casinos y la finca El Espino, ésta constituye un

---

240. Linares, Eduardo. *Entrevista con autores.*

mecanismo de carácter excepcional del que se echa mano cuando se han agotado los mecanismos de concertación. El Presupuesto Participativo por su lado, es un mecanismo que abarca una parte menor del Presupuesto General de la Municipalidad.

Según la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana, sin negar lo afirmado, en la experiencia de San Salvador, no existió una línea fija que señalara el límite de la participación, sino que esto dependió, tanto del ámbito en que se tomó la decisión, como de la cuestión que se decidió en cada caso. La mayor parte de las decisiones tomadas, fueron sancionadas por el Concejo Municipal, pero esto se realizó en muchas oportunidades, sobre la base de insumos y propuestas ofrecidos por distintas organizaciones ciudadanas. También se dieron algunos casos en los que las organizaciones ciudadanas prácticamente obligaron una decisión municipal, como sucedió con el rechazo a la ubicación de la Planta de Transferencia de Residuos en las cercanías de la comunidad FENADESAL.

## 5.2 Representación y representatividad

Aparentemente, la preocupación de algunos gobernantes sobre los límites de la Participación Ciudadana, tiene que ver con la redefinición de su propio papel. Vale decir, si se trasfiere el poder de decisión a la ciudadanía, ¿qué papel le queda a los gobernantes? Esta cuestión queda zanjada cuando se establece que su función continua siendo la de decidir, pero sobre la base de procesos en que deben escuchar a la ciudadanía y promover su involucramiento en la solución de los problemas del municipio.

Pero también hay gobernantes que se preocupan por otro aspecto del problema, relacionado con la calidad de la representación en los procesos participativos. Para el ex - Alcalde Silva, por ejemplo, “la representatividad es un tema aún no resuelto” y se pregunta “¿quién representa a quién entre las organizaciones y dirigentes ciudadanos?”<sup>241</sup> Este cuestionamiento no es vano, dado que la legitimidad de la representación es uno de los problemas cruciales de los mecanismos de la democracia.

En este sentido, cabe preguntarse en qué medida los y las dirigentes de las organizaciones ciudadanas, independientemente de su naturaleza y tipo, han sido efectivamente electos en procesos democráticos. Para las organizaciones de vecinos, por ejemplo, existen algunas normas nacionales y municipales al respecto, pero en los hechos no existe ningún mecanismo institucional que garantice el cumplimiento de estas reglamentaciones. El problema de la representación se torna aún más difícil cuando se trata de fundaciones u organismos no gubernamentales que normalmente se incluyen dentro del concepto amplio de sociedad civil. Éstas pueden, algunas veces, ser consideradas como más o menos representativas de la opinión de algunos sectores sociales, pero por su naturaleza, no representan formalmente a ningún sector social o territorial.

Lo anterior nos lleva a establecer una distinción relevante entre organizaciones y personas que han sido electas como representantes de distintos sectores de la ciudadanía (por ejemplo directivas y dirigentes comunitarios) y otras que no

---

*241. Silva, Héctor. Entrevista con autores.*

han sido electas pero cuya opinión es socialmente reconocida como representativa de determinados intereses ciudadanos (personalidades religiosos/as, intelectuales, periodistas, etc). De esta manera, mientras la representación es principalmente, un problema de cantidad, es decir, quiénes, cuándo y cuantos han elegido a alguien; la representatividad es preponderantemente una cuestión de calidad, de qué tan reflejados están las lógicas e intereses de un sector social en los planteamientos y propuestas de una organización o institución.

De allí que lo más importante en los procesos de representación ciudadana frente al Gobierno Local, no es tanto asegurar mecanismos formales de representación, ya que a estas organizaciones y personas no les corresponde tomar decisiones de gobierno; sino que funcionen como emisores más o menos fieles de la opinión de distintos sectores de la ciudadana y sean capaces de contribuir a articular la relación entre éstos y el Estado.

Indudablemente, si se analizan con detenimiento, los mecanismos de Participación Ciudadana que se han establecido durante los últimos seis años en San Salvador, se encuentran muchos vacíos e información incompleta sobre su funcionamiento y efectividad. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto es posible perfeccionarlos sin que el formalismo que exige la institucionalidad política del Estado, termine por liquidar la flexibilidad que distingue a las organizaciones sociales.

No hay duda que la representatividad de las organizaciones ciudadanas es algo que debe ser cuestionado y perfeccionado permanentemente, para que los procesos participativos sean

lo mas representativos posibles. Sin embargo, es importante comprender que esta necesidad de perfeccionamiento de los mecanismos de representación es común a todos los procesos democráticos. El mismo Gobierno de San Salvador, por ejemplo sólo representó durante el primer período de gobierno 1997-2003, la voluntad del 50% de los electores, mientras que entre el 2000 y el 2003 representó al 56% y actualmente del 49%, mientras que los restantes 50%, 44% y 51% respectivamente quedaron sin ningún tipo de representación política, dado que el sistema salvadoreño solo permite la representación del partido que ha alcanzado la mayor cantidad de votos. No significa esto sin embargo, que el ex Alcalde Silva y su Gobierno no deberían haber sido considerados, durante los períodos de su gestión, como representantes de la voluntad popular en el Municipio.

### 5.3 De una visión idílica a una visión política de la Participación Ciudadana

Generalmente, cuando inician los procesos de participación, las partes involucradas se sorprenden ante la gran cantidad de necesidades, problemas e intereses que tienen en común y se llega a la ligera conclusión de que los intereses locales son homogéneos y convergentes, de manera que todos y todas podemos ponernos de acuerdo alrededor del interés común del Municipio. Sin embargo, tan pronto como el diálogo traspasa la barrera de lo general y entra en el terreno de lo específico, se encuentra que en el Municipio hay intereses divergentes y contrapuestos entre distintos sectores de la misma ciudadanía, así como que el bien común no siempre es entendido de la misma forma por todas las

personas, organizaciones o sectores. Esta situación lleva frecuentemente a situaciones críticas que no siempre logran ser superadas por los procesos participativos.

Las dificultades que surgen en el camino no se deben a que la Participación Ciudadana no sirva - como se apresuran a opinar quienes prefieren los métodos autoritarios y excluyentes-, sino a que la participación debe ser comprendida, no como algo idílico, sino como un proceso político en el que permanentemente es necesario administrar diferencias, resolver problemas complejos y encontrar posibilidades de construcción de acuerdos. En este sentido, la Participación Ciudadana, como lo evidencia ampliamente la experiencia de la capital salvadoreña, no resuelve por sí sola ningún problema, salvo el de la comunicación; pero posibilita ampliar considerablemente la información necesaria para encontrar soluciones, dota a dichas soluciones de una base de legitimidad más amplia que la que ofrecen los mecanismos del sistema político electoral e incluso evita muchas veces que los gobernantes tomen decisiones que resultarían desatinadas hasta para sus propios intereses.

A propósito de las dificultades que presenta la Participación Ciudadana, Héctor Silva, comenta cómo algunas de sus primeras experiencias como Alcalde fueron desalentadoras: “El caso del tratamiento de la basura yo lo tengo muy vivo en mi memoria porque fue en el primer mes de gestión cuando se dieron los hechos. Teníamos en ese momento el problema de la total saturación del botadero de basura a cielo abierto que se tenía en Mariona, el cual urgía cerrar y sustituir. Para esto contábamos con otro terreno que había

sido adquirido por 10 Municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador, ubicado en el Municipio de Tonacatepeque. Entonces decidimos que en vez de hacer lo que hizo el ex Alcalde Calderón Sol cuando ocupó el terreno de Mariona utilizando tractores y tanques de guerra, visitaríamos el municipio y dialogaríamos con vecinos y vecinas de manera amplia y participativa como conviene hacer a un gobierno de izquierda. El hecho fue que la reacción de la gente, incitada por fuerzas extrañas o no, eso no viene al caso, fue totalmente agresiva y tuvimos que abandonar el lugar rápidamente. Lo cierto es que ahí la participación de los ciudadanos fue en contra de un proyecto, que al menos nosotros, creíamos que resolvería un problema para la mayoría de la gente en el Área Metropolitana.”<sup>242</sup>

No faltará quien afirme que esta situación se debió a la ingenuidad del Alcalde y el Concejo Municipal, dado que el Municipio en donde estaba ubicado el terreno había sido ganado recientemente por el partido ARENA y éste lógicamente predispondría a la población en contra de que el proyecto del relleno sanitario se desarrollara en su territorio. El caso es que finalmente, el proyecto no se implementó en Tonacatepeque sino en Nejapa, un Municipio vecino que recibió a cambio amplias prerrogativas compensatorias y cuyo Gobierno invirtió mucho esfuerzo persuasivo y de negociación para convencer a la población.

Sin embargo, cuatro años más tarde, el Gobierno de San Salvador enfrentaría otro problema de características similares. Esta vez la confrontación se produjo con un grupo de

---

*242. Silva, Héctor. Entrevista con autores.*

personas del Distrito 6 de su propio Municipio, que se negaban a que en las cercanías de su comunidad se ubicara una planta de transferencia de basura. Esto a pesar que la Municipalidad también hizo esfuerzos para explicar el sentido e importancia del proyecto y ofrecía medidas compensatorias a las comunidades afectadas. En esta oportunidad, también hubo Concejales y técnicos que buscaron mano de la oposición política como causa oculta detrás del rechazo comunitario, aunque otros consideraron que el problema evidenciaba que no se había trabajado adecuadamente con la población. Sin embargo, al final primó la cordura y el Gobierno Municipal retiró el proyecto.

Ambos casos tienen como base el hecho de que la gente rechaza vivir en las cercanías de la basura, lo que se convierte en un gran problema en un país sobre poblado como El Salvador. Los procesos de Participación Ciudadana no eliminan el problema, pero ofrecen espacios y condiciones para negociación, lo que en los casos apuntados, llevaron a que el Gobierno corrigiera su posición original. De no haberlo hecho, se hubiesen desatado fuertes confrontaciones entre Gobierno Local y ciudadanía.

Pero detrás de los problemas que surgen en los procesos participativos no sólo existen intereses legítimos, mayoritarios o minoritarios; sino que en algunas oportunidades se expresan otros intereses que son contrarios al bienestar general. Uno ejemplo de esto es lo que sucedió durante uno de los primeros intentos de buscar una salida negociada a la reubicación de las vendedoras ambulantes que estaban ubicados en la en la Plaza Morazán. “Yo recuerdo que trabajamos como dos años junto con la fundación ORMUSA organizando a las



mujeres vendedoras y haciendo que ellas hicieran su propio diseño de reubicación. Pero el proceso no caminaba. El problema era que por una lado tanto el aparato municipal como ORMUSA, trabajábamos con un planteamiento paternalista; es decir nos reuníamos y ellas nos presentaban la lista, diciendo que era lo que querían que les hiciéramos. Pero por otro lado, más tarde supimos que el problema real era que muchas de esas personas estaban relacionadas con la distribución de droga y lógicamente cualquier propuesta que usted haga es menos lucrativa que vender crack. Entonces nada servía, todo era criticable. Así que para avanzar tuvimos que hacer como separaciones y eso fue la clave para ir logrando avanzar”.<sup>243</sup>

#### 5.4 La participación de los sectores Medios y Altos

Otro de los problemas que suscitó una discusión permanente en los dos gobiernos de San Salvador fue ¿a quién se debe dirigir la oferta de Participación Ciudadana de la Alcaldía?, ¿a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual?, ¿prioritariamente a los sectores más pobres?, ¿o a los sectores más representativos de la población del municipio?. A primera vista es tentador adoptar la fácil y formal respuesta de que la participación es una oferta de la Municipalidad a todos los sectores por igual. Sin embargo, en la práctica esto no deja de ser una declaración de intenciones que podría interpretarse como demagógica, ya que la aplicación de una política de Participación Ciudadana en un municipio como San Salvador debe de enfrentar un conjunto de situaciones complejas.

---

243. *Idem*

Para la primera Gerenta de Distritos de la Alcaldía, aplicar una Política de Participación Ciudadana no era nada fácil, dadas las disparidades existentes en el municipio. En nuestro caso –afirma– “tratamos de buscar la forma de integrar la participación de la clase media que es muy fuerte en San Salvador, con la gente que tiene una situación económica muy difícil. Pero el nivel cultural de los grupos sociales es distinto, los intereses son diferentes y el nivel de aporte también. De ahí que la Participación Ciudadana no sea un proceso inocuo, ni fácil, porque hay que lidiar con intereses y tiempos que resultan distintos para diferentes grupos sociales. Por eso, el proceso de participación que una se imaginaba al principio sin mayores obstáculos, se tornó con el tiempo muy problemático”<sup>244</sup>

De igual manera, cuando el ex Alcalde Silva reflexiona retrospectivamente sobre la representación en el proceso de Participación Ciudadana, reconoce que un problema serio fue “cómo se logra la representatividad de la clase media siendo ésta el 40% de la población de San Salvador, pero como tiene menos necesidades tiene menos interés en participar”<sup>245</sup>

Por último, junto a la complejidad del tejido social de San Salvador, debe reconocerse que la gran cantidad de su población constituyó también una dificultad para promover procesos participativos, ya que por motivos de escala, las modalidades representativas tienden a imponerse sobre las de involucramiento directo de la gente.

---

244. Monterrosa, Celina. *Entrevista con autores.*

245. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

En los hechos, durante la primera Gestión Municipal, al igual que lo sucedido durante la década de los años 60 cuando la Democracia Cristiana estableció el Departamento de Acción Comunitaria, la participación se orientó privilegiadamente hacia los sectores más pobres del municipio y hacia organizaciones de tipo vecinal. Esto se debió en parte a razones de sensibilidad social característica en algunos gobiernos de izquierda, pero también a que eran éstos los únicos sectores que se encontraban previamente organizados e identificados en asociaciones comunitarias y con los cuales los promotores sociales de la Municipalidad reclutados principalmente de ONG, tenían experiencia de trabajo y vínculos. También, como ya se ha anotado, los sectores pobres cuentan con mayor propensión a participar cuando los convoca la Municipalidad, ya que su tiempo y capacidad de negociación política resulta vital para adquirir servicios que no pueden costear.

Durante los años posteriores, la participación comenzó a ampliarse hacia otros sectores sociales aunque con dificultades. Guadalupe, representante del Distrito 3, comenta por ejemplo, que “hace como dos años nos llamaron a una reunión y cuando ellos (las personas adineradas) vieron que estaban con las comunidades y el sector informal, estuvieron como media hora y se fueron. No se quisieron mezclar. Después ya no supimos nada de ellos” <sup>246</sup>

En la actualidad y particularmente en las Mesas Distritales, se admite que la mayor parte de las participantes son comunidades pobres.

---

246. Guadalupe. Taller de Mesas Distritales, San Salvador, 20 de septiembre de 2003.

MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE CONCERTACIÓN  
PARA LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA DE LA CIUDAD DE SAN SALVADOR



*De pie de izquierda a derecha: Rosa Aída Siliezar, Carlos Solorzano, Marta Elena Rauda, Marina Avalos, Elena Martell. Sentados de izquierda a derecha: Miguel Sáenz Varela, Marcos Rodríguez, Alberto Enríquez y Ruth de García.*

Sin embargo, conforme fue pasando el tiempo el abanico de actores locales involucrados en el proceso se fue ampliando paulatinamente a otros sectores sociales, gracias a distintos factores, como: a) la capacitación del personal, b) la desconcentración de la Municipalidad y en la creación de las Mesas Distritales y Zonales como espacios sub-municipales de encuentro entre Municipalidad y organizaciones vecinales, c) la creación de mecanismos territoriales más específicos de participación como el Presupuesto Participativo y d) la ampliación del abanico de cuestiones que ameritaban Participación Ciudadana, desde la solicitud de obras de infraestructura comunitaria propia de los primeros años, hasta la creación de las Mesas Temáticas y la elaboración participativa de Políticas y Ordenanzas, que atraieron la participación de organizaciones sectoriales .

La desconcentración de la Municipalidad fue una reforma estratégica sin la cual hubiese sido más difícil incorporar a muchos sectores al proceso de Participación Ciudadana debido a un problema de escala y de autonomía para abordar de manera desagregada la gran cantidad de problemas que están relacionados con la Alcaldía y concitan el interés de la gente. En este sentido, Irving Rodríguez recuerda que antes de la Ordenanza de Participación Ciudadana comenzamos a trabajar en lo que eran las estructuras intermedias, las Intercomunales o las Interresidenciales, que son agrupamientos de Directivas; esto se hizo con el objetivo de reducir el trabajo del promotor y potenciar el protagonismo de las organizaciones de vecinos. Se empezó a trabajar en esta lógica, la gente se sentía muy bien. Se dio la orientación que el Distrito se dividiera en zonas y que cada zona tuviera una Mesa de Concertación Zonal y de estas surgiera la Mesa Distrital.

La introducción del Presupuesto Participativo con un flujo constante de recursos para invertir comunitariamente es otro aspecto que motivó la incorporación de nuevos sectores sociales a los procesos participativos debido a que multiplicó tanto los montos a invertir de esta manera como las posibilidades de acceder a los mismos.

El último aspecto a mencionar, pero no por ello el menos importante como contribuyente a la ampliación de los sectores sociales participantes en el proceso de Participación Ciudadana, fue la implementación de una metodología participativa en la elaboración de Políticas y Ordenanzas Municipales. Esto se debe a que existen numerosos sectores sociales que no necesitan especialmente de la Municipalidad para construir obras de infraestructura o recibir los servicios municipales, ya que aun cuando la Municipalidad no cumpla con sus compromisos son capaces de pagar servicios privados, como se hizo durante muchos años con la recolección de la basura, o de hacer una colecta entre vecinos para cambiar los focos de la iluminación pública. Sin embargo, cuando se trata de abordar otros aspectos relacionados la regulación de la vida urbana, los sectores de ingresos medios y altos si consideran que esto toca sus intereses y sólo se puede resolver mediante el dialogo con la Municipalidad. De manera que la regulación de la vida urbana constituyó una oportunidad para promover el dialogo entre estos sectores y la Municipalidad.

El jefe de la Policía Metropolitana comenta que ante la evidente falta orden en la ciudad la gente lo pedía: “multen, pongan sanciones”, y cuando respondíamos que “no hay leyes”, la gente decía “pues háganlas”, entonces nosotros les

decíamos, “no, mejor hagámoslas”. De ahí que la Ordenanza Contravencional no se realizó solamente con el consentimiento de la población, sino con sus ideas y sugerencias, afirma.

En el mismo sentido, el ex Concejal Francisco Altschul comenta que cuando se consultaron las Ordenanzas Contravencional y la de Alcoholes, “allí sí participaron clases medias: dueños y dueñas de restaurantes, pero también representantes de colonias, como la Layco, que protestaban contra prostíbulos y chupaderos”<sup>247</sup> Además, la Ordenanza de Alcoholes se discutió también en las Mesas Zonales.

Por otro lado, en la discusión de las Políticas y/o Ordenanzas de Equidad de Género, Niñez y Juventud, Medio Ambiente, Cultura, etc, también participaron agrupamientos sociales representativos de diversos grupos de interés del Municipio.

## 5.5 Participación Ciudadana y política partidaria

No es difícil preguntarse: ¿qué tan independiente es la Política de Participación Ciudadana de los intereses partidarios y qué tan lejos se puede llegar en la participación y la transparencia en un contexto de fuerte oposición política?

Gerson Martínez, Concejal de la segunda administración Silva reconoce por ejemplo, que en los temas de Participación Ciudadana y acceso público a la información, las lógicas de los partidos políticos son distintas cuando están en la oposición que cuando se encuentran en el poder. “Cuando se está en el gobierno, en general, priman las lógicas

---

247. Altschul, Francisco. *Entrevista con autores.*

tradicionales del cálculo político y ningún partido político escapa a eso. Se busca, por ejemplo, una Participación Ciudadana que sirva a mi Gobierno y a mí partido para legitimarme o darme más respaldo”.<sup>248</sup> Y concluye admitiendo que “en muchos casos lo que hay es una administración vertical de la Participación Ciudadana en los que los procesos reales no son lo que aparentan”.<sup>249</sup>

En esta misma línea de reflexión sobre la autonomía que tiene la Participación Ciudadana de los intereses partidarios, Héctor Silva parece confirmar que la Participación Ciudadana en San Salvador estuvo muy apegada a la ingerencia del FMLN: “acababa de renunciar del FMLN y los miembros representantes de cada una de las Mesas Distritales iban a hacer su presentación. Cada uno de ellos fue llegando de rojo y con camiseta del FMLN. En ese momento - continúa reflexionando el ex Alcalde -, me di cuenta que había más ingerencia partidaria de la que yo pensaba, o en realidad ya me había dado cuenta y en otro momento me pareció aceptable”<sup>250</sup>

Para Saenz Varela, es cierto que en algun momento se produjeron actitudes sectarias entre algunos promotores que antepusieron sus intereses partidarios a su función pública. No obstante afirma que esto se fue corrigiendo con el tiempo y que actualmente no solo hay promotores sociales de la municipalidad que son del partido ARENA, sino en las mismas mesas de concertación. Para conocer que tanta

---

248. Martínez, Gerson. *Entrevista con autores.*

249. *Idem.*

250. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*



influencia partidaria del FMLN existía entre los representantes de las organizaciones vecinales que son representantes en las Mesas de Concertación Zonal, preguntamos en una encuesta a 9 participantes en un taller con que partido político simpatizaban. Según las repuestas, cinco (el 55%) declararon simpatizar con el FMLN, mientras que 2 (el 22%) reconocieron simpatizar con ARENA, uno (11%) con el PDC y la otra persona con el CDU (11%). Vale decir que la representación de los asistentes releja una correlación que no resulta muy diferente a la que se ha venido expresando en las elecciones municipales.

Por otro lado, cabría preguntarse si esa ingerencia partidaria hay que verla como algo negativo o como un factor explicativo del proceso de participación, ya que no es posible concebir una Política de Participación Ciudadana sostenible si no es asumida al menos durante un tiempo y con seriedad por uno o más partidos políticos. El problema no está en que la Participación Ciudadana sea asumida, impulsada y presentada por un partido político, sino que sea usada de manera discrecional, con el propósito de servir al partido, incluyendo solamente a los militantes y simpatizantes de un partido o condicionando la posibilidad de participar de una persona o grupo a que apoyen al partido político en cuestión.

Debe reconocerse que la manipulación partidaria de la Participación Ciudadana es una fuerte tentación para cualquier partido político en el poder, que sólo puede ser contrarrestada por la existencia de un marco legal adecuado (como la Ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia), por un mecanismo legal que sancione su incumplimiento (todavía inexistente) y por la presencia de

una cultura política que favorezca su aplicación (en proceso de construcción).

Para Saenz Varela, separar e trabajo insttucional del partidario es clave. Y señala que uno de los retos de los concejales mismos es saber ubicarse ante cada problema concreto, “cuando estas actuando insttucionalmente y cuando esta actuando partidariamente”. Y remata diciendo, “la gente no es tonta, sabe de que partido gobierna la alcaldía sin necesidad de que se la manipule”.

Otro problema señalado por diversos entrevistados que inhibe la aplicación de una Política de Participación son hechos como el bombardeo de desinformación a que fue sometida la administración de Héctor Silva por fuertes medios de comunicación del país. Y señalan como ejemplo que cuando se aprobó la Ordenanza de Participación Ciudadana y Traspasencia en la Alcaldía de San Salvador, algunos medios de comunicación asignaron casi de inmediato, gente que empezara a pedir información con el claro objetivo de debilitar al gobierno de la capital.

En estos casos, comenta Gerson Martínez “el gobernante se siente como atrapado en un cruce de fuego de tiradores con miradas miopes” y admite que “si yo abro las puertas de mi casa y recibo de inmediato ráfagas de diversos lados, la reacción natural es cerrar la puerta o al menos no dejarla abierta de par en par”<sup>251</sup> En consecuencia con este lógica, la reacción del Concejo Municipal de San Salvador fue “tratar de modular un poco la Política de Participación e Información como mecanismo de defensa frente a los ataques interesados”,

---

251. Martínez, Gerson. *Entrevista con autores.*

de manera que a su juicio la administración de San Salvador fue en un 90% abierta, pero admite que hubo momentos en que se “administró la información”<sup>252</sup>

## 5.6 Participación y liderazgo

Otra de las cuestiones críticas señaladas por la mayoría de personas entrevistadas fue la capacidad del Gobierno Local de ejercer un liderazgo en los procesos participativos, respetando y tomando en cuenta a la ciudadanía. Para el ex Alcalde Silva, por ejemplo, liderazgo” significa capacidad de escuchar a la gente, de balancear y sistematizar sus demandas, pero también de decirle hasta aquí llegan y conocer un poco el poder y las capacidades de cada uno”<sup>253</sup> De igual manera, Eduardo Linares considera que “el liderazgo del Gobierno supone escuchar, consultar y tomar en cuenta a los demás”<sup>254</sup>

Se trata, pues, de un liderazgo que se gana en el proceso mismo, que no es otorgado por decreto ni está preestablecido. El Gobierno Local debe ganarlo de cara a la ciudadanía y saber compartirlo con las organizaciones y personas que ejercen liderazgo ciudadano.

## 5.7 La participación como inversión

Uno de los problemas que se plantean frecuentemente es que la Participación Ciudadana es engorrosa, hace más lenta la toma de decisiones y complica los procesos. Muchos son los políticos y funcionarios públicos que no lo dicen

---

*252. Idem.*

*253. Silva, Héctor, entrevista con autores.*

*254. Linares, Eduardo, entrevista con autores.*

abiertamente pero piensan que lo mejor es no complicarse con la participación y en su lugar orientar su liderazgo a hacer obras que sean tangibles para los votantes.

Gerson Martínez, por ejemplo, afirma que algunos y algunas Concejales decían estar de acuerdo con la Participación Ciudadana, pero con la condición de que no volviera más engorrosos los procesos para tomar decisiones. Y continúa diciendo que la experiencia de San Salvador muestra que “aunque éste es un axioma válido en general, al llevarlo al mundo de lo concreto y ponerlo en manos de Gerencias conservadoras, se puede convertir en excusa e instrumento perfecto para frenar o erosionar los procesos de participación, para llevar la Desconcentración Municipal a fuego lento o para encubrir los temores de algunas y algunos políticos y funcionarios. Sin duda – afirma el entrevistado – en el Gobierno Municipal había miedos en varios Concejales de que la Participación Ciudadana alcanzara determinados niveles o sobrepasara determinados límites”<sup>255</sup>

En realidad, más allá de sus buenas o malas intenciones, quienes afirman que quieren una Participación Ciudadana genuina, pero se niegan a pagar sus costos, están planteando algo imposible. Está demostrado ampliamente, tanto en la administración pública como en la empresa privada, que cuando se introducen cambios administrativos y tecnológicos, éstos implican grandes inversiones en un primer momento.

Así, cuando se instalan procesos de Participación Ciudadana y de transparencia en la gestión pública, éstos consumen al inicio más tiempo y energía que las antiguas formas de

---

255. Martínez, Gerson. *Entrevista con autores.*

tomar decisiones. Además, implican desarrollar capacidades institucionales nuevas, como bases de datos, archivos abiertos al público y personal que conozca de metodologías participativas. Como si esto fuera poco, hay que considerar que no todo los procesos participativos conducen a salidas concertadas, debido a lo cual pueden obligar a interrumpir proyectos que cuentan con fuerte oposición, como fue el caso de la planta de transferencia de basura en San Salvador.

Pero lo anterior es solo una parte de la verdad. La otra parte es que en el mediano y largo plazo, los cambios administrativos y tecnológicos pueden conducir a mejoras significativas en la eficacia y la eficiencia, que permitirán recuperar con creces lo invertido.

## 5.8 Participación y servicios municipales

Otra de las dificultades que enfrentó la aplicación de la política de Participación Ciudadana, fue lograr una adecuada combinación entre lo fundamental (Políticas, Ordenanzas, etc.) y lo cotidiano, no sólo en lo que se refiere a la definición de proyectos que en su mayoría fueron hacia las comunidades pobres, sino a la influencia de la participación en los servicios municipales. La dificultad estaba en lograr que la participación empapara y atravesara todos los ámbitos del quehacer municipal.

Si miramos retrospectivamente los seis años de administración que aquí se analizan, encontramos que las actividades municipales en torno a las cuales se desarrolló más la participación fueron las siguientes, en orden de importancia:

- Definición de proyectos de inversión comunitaria.
- Definición de Políticas, Ordenanzas y posicionamiento municipal antes medidas del gobierno nacional.
- Negociación de problemas particulares en colonias y comunidades.
- Intentos de ordenamiento y recuperación espacial.

No se logró sin embargo, que la Participación Ciudadana cruzara dos cuestiones fundamentales: la proyección estratégica de la Municipalidad y los servicios municipales. En el primer caso, el problema fue que ninguno de los dos gobiernos decidió trabajar en la elaboración de un Plan Estratégico Municipal de San Salvador. En el segundo caso, el problema fue de otro tipo.

Celina Monterrosa señala que ya desde que ella era Gerenta de Distritos, se percibían las inquietudes de la gente con respecto a otros servicios de la Municipalidad como la recolección de basura y servicio de alumbrado eléctrico: “Nos llegaban todas las demandas y teníamos que coordinar con las unidades correspondientes a estos servicios para garantizar que se atendieran los problemas. Prácticamente aquí estaba la puerta de la Municipalidad a la participación de la ciudadanía.<sup>256</sup> Sin embargo, esta puerta que hubiese posibilitado masificar la participación, nunca se terminó de cruzar.

Uno de los problemas parece haber sido de diseño. Irving Rodríguez, Director del Distrito 2, afirma, por ejemplo, con

---

*256. Entrevista con Celina Monterrosa.*

legítimo orgullo que su Unidad Administrativa ha sistematizado la denuncia: “mediante un Departamento de Relaciones Públicas que tiene un instrumento donde se recoge la información y mensualmente yo le pido un reporte en el que se informa qué área recibe la denuncia, cuánto se tardó en dar respuesta y cuánto le queda acumulado y así se chequea con el área respectiva. Las áreas específicas reciben las denuncias; Participación Ciudadana y Desarrollo Humano nunca reciben denuncias”. No se registra sin embargo, que si la Municipalidad no vincula organizativamente la Participación Ciudadana con algo tan importante como los servicios municipales y el flujo de denuncias, pierde una enorme posibilidad de masificación.

Esta situación se percibió con bastante fuerza a mediados del segundo período de gobierno en el año 2001 y existieron varias recomendaciones de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana para que la Municipalidad hiciera un esfuerzo por vincular la participación a los servicios municipales.

A esa preocupación y recomendaciones, el gobierno local respondió acordando que se incluyera en la Ordenanza de Participación y Transparencia un mecanismo llamado Sistema Municipal de Participación y Transparencia que pretendía establecer una vinculación de doble vía con la ciudadanía, poniendo por un lado información a disposición de ésta, mientras que por el otro se decepcionarían y procesarían las quejas, iniciativas y propuestas de la ciudadanía.<sup>257</sup>

---

257. *Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador. Art. 17 y 18. San Salvador, El Salvador. Abril 2002.*

De igual manera, en la segunda versión de la Política de Participación Ciudadana se define la estrategia de implementar “modalidades de Participación Ciudadana en los proyectos estratégicos y en los principales servicios que presta la Alcaldía Municipal”. Y se razona que “uno de los retos de la Participación Ciudadana radica en que ésta sea visualizada por la ciudadanía como un medio que contribuye efectivamente a mejorar sus condiciones de vida, en aspectos tangibles. De ahí que la Alcaldía debe de lograr vincular los mecanismos participativos a los proyectos y servicios municipales que resultan prioritarios para el gobierno y la ciudadanía”.<sup>258</sup>

Pese a lo dicho, el Sistema de Información nunca se montó y las quejas de la ciudadanía siguieron siendo manejadas por Relaciones Públicas de los Distritos, salvo cuando se enviaban por Internet, ya que entonces eran manejadas por el Departamento de Cooperación Internacional.

---

258. *Política de Participación Ciudadana, estrategia No. 3. San Salvador, El Salvador. 1999.*





## CAPÍTULO VI

### PRINCIPALES RESULTADOS





## VI. PRINCIPALES RESULTADOS

Entre 1997 y el 2003, dos gestiones gubernamentales consecutivas de la Alcaldía de San Salvador, produjeron un conjunto de políticas, mecanismos, espacios, normas y fundamentalmente eventos cotidianos de Participación Ciudadana que cambiaron radicalmente la forma de hacer gobierno en el Municipio. Se puede afirmar que el resultado global de este esfuerzo municipal consistió en que, aunque de manera inicial, se introdujo la Participación Ciudadana como componente fundamental en los procesos de toma de decisiones, de manera que las políticas e inversiones, las obras y servicios producidos por la Municipalidad durante estos dos períodos, lograron incorporar una sustantiva participación de la ciudadanía.

Por otro lado, los resultados logrados comenzaron a impactar en aspectos tan diversos como el incremento de la organización en distintos sectores sociales y la generación de un cambio cultural en gobernantes, funcionarios y funcionarias de la Municipalidad y ciudadanos y ciudadanas, que marcaban una profunda diferencia con el verticalismo y el autoritarismo de los gobiernos anteriores y que ya se habían hecho tradición en el Municipio.

En seis años, la Municipalidad de San Salvador ya pasó de atender un pequeño grupo de comunidades pobres con un enfoque asistencialista y clientelista, a contar con un andamiaje de mecanismos y espacios de Participación Ciudadana orientado a comunicar estrecha y permanentemente a los distintos actores locales entre sí y con la Municipalidad.

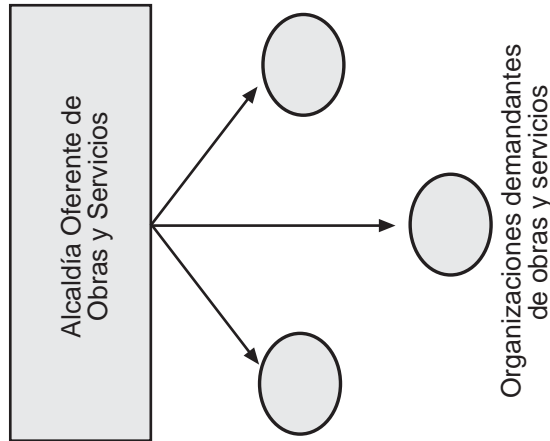
Antes de describir los resultados obtenidos en la construcción de nuevos espacios participativos, cabe señalar que detrás de estos se encuentra un cambio radical de concepto con respecto a lo que podríamos llamar un modelo funcionalista de la participación. Este modelo (ver gráfico siguiente) se caracteriza por limitarse a establecer una relación bilateral entre la Alcaldía y las organizaciones locales (principalmente de pobres), las cuales son vistas, en el mejor de los casos, como simples trasmisoras de demandas de obras y servicios municipales para sectores vulnerables.

En el actual modelo, se apuesta a la construcción de espacios deliberativos en los que convergen la Municipalidad y diversas organizaciones locales, con el propósito de desatar sinergias de cooperación horizontal que pueden resultar altamente productivas para el desarrollo del Municipio. En este caso, la Municipalidad y las organizaciones locales no son vistas solamente como oferente y demandantes de obras y servicios, sino también y principalmente como actores del desarrollo local.

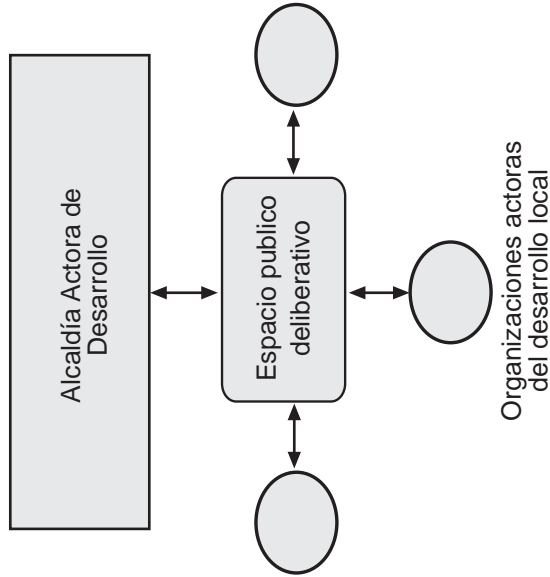
Se describen a continuación los principales resultados en términos organizacionales.

Las Sesiones Abiertas del Concejo Municipal permitieron que distintos grupos de interés de la ciudad conocieran más de cerca la manera de ventilar los asuntos públicos en el Concejo Municipal y pudieran emitir opinión sobre temas de su interés. Cabe destacar que las sesiones abiertas se mantuvieron vigentes aún en vísperas de las elecciones a pesar de la campaña electoral y que el Concejo no evadió tratar temas delicados y de alta sensibilidad como las finanzas municipales.

**MODELO FUNCIONALISTA  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



**MODELO DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA  
EL DESARROLLO LOCAL**



Fuente: Construcción propia con base en Delamaza, Gonzalo y Villar Rodrigo. La Capacidad De Concentración, El Desarrollo Desde Las Bases y Las Instituciones Públicas. Borrador. IAF.

Siete Mesas Distritales y veintiún Mesas Zonales de Concertación, que en su conjunto cuentan con la representación de distintas organizaciones de comunidades, barrios y colonias, además de agrupaciones de jóvenes, mujeres, iglesias, mercados y otras organizaciones gremiales. La función de estas mesas es desarrollar un vínculo permanente de intercambio entre la Municipalidad y las organizaciones territoriales de la ciudadanía. En los hechos, la vida cotidiana de las Mesas ha girado principalmente en torno a proyectos municipales, tanto en lo que se refiere a su identificación, como a su priorización, movilización de recursos adicionales para su ejecución, contraloría sobre su ejecución y mantenimiento de las obras realizadas. La participación en las Mesas ha contribuido a elevar la conciencia sobre la importancia de la participación y el nivel de representación de las comunidades y han permitido mayor conocimiento de las necesidades propias y de otras comunidades y poner en una perspectiva más amplia los problemas para compartirlos y analizarlos, como paso para solucionarlos. El proceso de Participación Ciudadana ha potenciando el proceso de concertación entre diferentes intereses ciudadanos. Al conocer las realidades más allá del propio entorno del ciudadano, la Participación Ciudadana ha fomentado la solidaridad.

Finalmente, han generado una relación mayor y más directa con la Alcaldía de San Salvador e incrementado las posibilidades de incidencia de la gente en el proceso de desarrollo de su Distrito y del Municipio. Esto, por supuesto, obliga a mayores compromisos de ciudadanos y ciudadanas.

Siete Mesas Temáticas, que han funcionado en torno a áreas de intervención sectoriales de Participación Ciudadana, Salud, Género, Cultura, Discapacitados, Juventud y Adolescencia y Medio Ambiente. En estas mesas se ha nucleado además del Gobierno Local que las coordina, organizaciones e instituciones especializadas en cada uno de los temas. La función es la creación e impulso de propuestas, iniciativas y políticas concretas. Aunque han funcionado de manera muy desigual y no terminan de consolidarse, constituyen mecanismos válidos para estimular y promover la participación sectorial como complementaria a la territorial y para abordar problemas que no afectan específicamente a una comunidad o distrito, sino que cortan transversalmente el municipio.

Entre estas mesas, la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana jugó, desde su creación, un papel importante como instancia de consulta y concertación entre el Concejo Municipal de San Salvador y las organizaciones que la integran, ha mostrado la pertinencia de un organismo que siendo nombrado por el Concejo, tiene cierta autonomía y juega como voz crítica, instancia propositiva y facilitadora y vínculo con sectores de la ciudadanía.

En ella, el Concejo Municipal encontró un apoyo permanente, tanto para contar con informes oportunos sobre los avances y problemas en el campo de la Participación Ciudadana, como para un asesoramiento independiente de cara a la aplicación más creativa de la Política Municipal para la Participación Ciudadana

La Comisión hizo llegar al Gobierno Local en distintas oportunidades, evaluaciones, propuestas e iniciativas para



viabilizar, mejorar o corregir la aplicación de dicha Política. También apoyó e impulsó la divulgación, gestionó y manejó recursos humanos, materiales y financieros complementarios a los de la alcaldía para ampliar y fortalecer los espacios y mecanismos de Participación Ciudadana.

Finalmente, generó acciones de interlocución entre el Concejo Municipal y diferentes organismos sociales comprometidos con el Desarrollo Local y la Participación Ciudadana en San Salvador y promovió el seguimiento, evaluación y auditoría social en el proceso de ejecución de la Política Municipal para la Participación Ciudadana.

Audiencias Públicas. Durante los últimos años de gestión, el Gobierno Municipal ofreció una audiencia pública mensual en cada Distrito. Dichas audiencias fueron atendidas por los miembros del Concejo Municipal asignados a cada distrito y con ellas se trataba esencialmente de resolver problemas que la burocracia municipal había entrampado. Para algunos concejales “no estaba tan claro si este mecanismo no reforzaba una visión caudillista en torno al alcalde, dado que la gente decía aquí viene el alcalde para mover las cosas que no pudieron resolver sus funcionarios”<sup>259</sup>

La Municipalidad de San Salvador se transformó en una de las pocas en el país con un marco normativo para la participación y la transparencia municipal, y en la que éste es más completo. Adicionalmente, se implementaron procesos participativos en la elaboración de diversas Políticas y Ordenanzas Municipales, introduciendo así una nueva forma de legislar que incorpora como factor fundamental la participación de la ciudadanía.

*259. Altschull, Francisco. Entrevista con autores.*

Los principales productos de este marco normativo para la participación y la transparencia fueron:

La Política de Participación Ciudadana, elaborada durante el primer periodo de gobierno y reformulada por la segunda gestión municipal. Como ya quedó señalado, esta política establece básicamente un conjunto de principios, estrategias y lineamientos que el gobierno y los funcionarios la Alcaldía de San Salvador deben conocer y aplicar para estimular que los derechos y mecanismos de la Participación Ciudadana que establece la Ordenanza para la Transparencia y Participación no sean letra muerta, sino se trasformen en un nuevo aporte al desarrollo de El Salvador. Hasta abril de 2003 posiblemente había en el país sólo dos municipios que cuentan con políticas explícitas de Participación Ciudadana, San Salvador y Soyapango.

La Política de Participación Ciudadana comenzó a convertirse en una política transversal que debía ser aplicada por el Concejo Municipal, las diferentes gerencias y distritos de la Alcaldía. Su impulso implicó nuevos niveles de planificación y coordinación para las diferentes instancias, todas dirigidas y coordinadas por el Gobierno Municipal.

En el marco de la Política de Participación Ciudadana, se diseñaron y aprobaron otras “políticas” más específicas, como la Política Municipal de Equidad de Género que se propone “Desarrollar una gestión encaminada a promover la equidad y corresponsabilidad entre los géneros, mediante una intervención orientada a mejorar la condición y elevar la posición de las mujeres en el Municipio, para que su participación en las diferentes áreas de desarrollo de la Municipalidad se den en igualdad de oportunidades y

beneficios respecto a los hombres”<sup>260</sup> De similar manera se crean y comienzan a impulsarse la política de Cultura y la de Niñez y Adolescencia. En realidad se trata de algunos lineamientos que dibujan el pensamiento del Gobierno Municipal y de pequeños grupos ciudadanos, que sin llegar a constituir todavía políticas en el sentido estricto de la palabra, hay que reconocer que son un avance en esa dirección.

La Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana que establece con peso de ley los derechos que tiene la ciudadanía en este campo y los mecanismos que debe garantizar la Municipalidad para darles vigencia. Hasta abril 2003, sólo otros cinco municipios del país contaban con Ordenanzas de este tipo<sup>261</sup> Adicionalmente, el Concejo Municipal aprobó el Reglamento de dicha Ordenanza, que establece “los procedimientos para el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía y el procedimiento del funcionamiento de los mecanismos de Participación Ciudadana, definidos en la Ordenanza, así como las prevenciones y sanciones de orden gubernativo y económico en que incurran los que infrinjan las disposiciones del presente reglamento...”<sup>262</sup>

Otras Ordenanzas que se construyeron con una fuerte dosis de Participación Ciudadana. Aquí destaca la Ordenanza Reguladora de las Asociaciones Comunales, que se simplificó tanto que en el primer periodo se legalizaron 9 y en el segundo 33. También recibieron apoyo legal externo.

---

260. Alcaldía Municipal de San Salvador: “Política Municipal para la Equidad de Género”. San Salvador. Diciembre 1999. Pág. 25.

261. Armenia, Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y El Carmen.

262. Gobierno de la Alcaldía de San Salvador.

El Reglamento de esta Ordenanza fue aprobado al comienzo de la segunda gestión municipal y establece cuales son las normas que se deben seguir para constituir una organización social en el Municipio y obtener personería jurídica de parte del Gobierno Local.

Otros ejemplos son: la Ordenanza Reguladora de la Actividad de Comercialización y Consumo de Bebidas Alcohólicas, la Ordenanza Reguladora de la Contaminación Ambiental por la Emisión de Ruidos y la Ordenanza Contravencional.

### 6.3. Se comenzó la implementación del Presupuesto Participativo

Al final del segundo período, el Presupuesto Participativo quedó como un proceso en marcha que apenas adquirió sus primeros niveles de institucionalización. Con él se abrió una dinámica donde la gente participó, por primera vez, en la asignación de recursos para inversión en San Salvador.

El hecho de tener presupuestos de inversión en obras que fueron analizadas y decididas por la gente, en base a una consulta previa amplia y estructurada eleva en la ciudadanía su nivel de conciencia y responsabilidad en la inversión pública, legitima con fuerza el papel del Gobierno Municipal y reduce los márgenes de equivocación al invertir recursos que siempre resultan insuficientes frente a las necesidades y demandas del municipio.

A lo largo de los seis años, en medio de sinnúmero de dificultades, a través del Presupuesto Participativo, se lograron concretar obras de diverso tipo y envergadura y movilizar recursos adicionales a los de la Municipalidad. Sin embargo, la inversión de la municipalidad en el Presupuesto

Participativo aun es insipiente, ya que solo comprende el 80% de los recursos trasferido por el FISDL. En términos relativos esto significó el 1,2% del presupuesto municipal total en el periodo 2001-2003 (Ver Cuadro No..

Se logró mayor eficacia en la inversión municipal ya que los proyectos financiados con recursos municipales se ajustaron mejor a las demandas ciudadanas; y aún en los proyectos estratégicos que no fueron identificados en procesos participativos, se implementaron métodos de ejecución sugeridas por sectores de la ciudadanía.

Aquí es vital poner datos sobre cantidad de proyectos ejecutados sobre la base de demandas ciudadanas y comentarios de gente que evidencien mayor eficiencia, eficacia o impacto en estos proyectos.

Por otro lado, como ha quedado claro a lo largo del trabajo, en cada una de las etapas descritas el Gobierno Municipal impulsó proyectos estratégicos de naturaleza muy diversa, que se impulsaron todos con una importante participación de ciudadanos y ciudadanas. Entre ellos destacan el rescate del Centro Histórico de la ciudad, la reconstrucción del Mercado Central, el diseño y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial con Participación Cciudadana en las Colonias San Benito y Miramonte y el proyecto piloto de la Mesa Barrial de San Jacinto.

Hay algunos índices que apuntan a que la aplicación de la Política de Participación Ciudadana impactó positivamente en la formación de lo que se conoce como capital social. Esto tiene que ver con un incremento en la organización social en el municipio y con cambios actitudinales, más

## INVERSION DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2001-2003)

PERIODO	PRESUPUESTO MUNICIPAL	INVERSION EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	PORCENTAJE DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PRESUPUESTO MUNICIPAL
2001-2002	5.247.813	514.286	0,98%
2002-2003	4.476.190	537.143	1,2%
2003-2004	5.257.143	788.571	1,5%
	14.981.147	1.840.000	1,2%

Fuente: Construcción propia con base en información de la Alcaldía de San Salvador

anuentes a comportamientos democráticos y responsables, tanto en la ciudadanía como en los electos y los funcionarios municipales.

Durante el período en cuestión se incrementó la organización social en el Municipio. Las mesas Distritales y Zonales son una expresión de éllo. Lamentablemente no existe en la Alcaldía un padrón actualizado de organizaciones locales, sin embargo, el número de ADESCOS creció y además se legalizaron alrededor de 50 en los seis años.

Algunos Organismos No Gubernamentales (ONG) contribuyeron al fortalecimiento de la organización social, aunque la falta de una política más clara de relación con las ONG por parte del Gobierno Municipal limitó el papel de aquellas.

Otro hecho interesante es que durante los seis años fue cambiando el rol de la Alcaldía, que fue dejando de ser “organizadora” de población y convirtiéndose más bien en facilitadora, respetando la organización como un asunto propio de la misma ciudadanía, que es quien debe decidir las formas y los métodos de hacerla.

En cuanto a los cambios actitudinales, la mayoría de personas entrevistadas coinciden en que el Concejo Municipal se fue convirtiendo a lo largo de los seis años en un organismo de gobierno más abierto, más sensible y más relacionado con la ciudadanía.

La política contribuyó también a que el gobierno fuera cada vez más para todos y todas y por tanto a des-partidizarlo. Esto es algo positivo en el caso salvadoreño donde Alcaldes y Alcaldesas tradicionalmente han dependido casi totalmente

de las dirigencias partidarias. En consecuencia, estamos frente a una contribución para la redefinición de la relación entre partidos políticos y Alcaldes - Alcaldesas y Concejos Municipales, pero también entre partidos y población, haciéndola más horizontal, crítica y mutuamente respetuosa.

Al mismo tiempo, comenzaron a dar cambios significativos en la actitud de varios funcionarios y funcionarias municipales que en un principio se mostraron renuentes a la Participación Ciudadana.

No obstante que aún prevalece una cultura muy elitista, hay indicios que apuntan hacia que la Participación Ciudadana comenzó a convertirse en una Política Transversal que debía ser aplicada por el Concejo Municipal, las diferentes Gerencias y Distritos de la Alcaldía. Su impulso implicó nuevos niveles de planificación y coordinación para las diferentes instancias, todas dirigidas y coordinadas por el Gobierno Municipal.

En un taller con los Promotores Distritales de Participación Ciudadana se preguntó si efectivamente se estaban produciendo cambios entre los funcionarios municipales y cuáles eran sus indicadores. La respuesta fue que la Municipalidad hace cada vez más caso a las demandas de la gente, que está logrando llevar a sus técnicos a intercambiar con las directivas sobre cómo solucionar los problemas existentes y que tanto en técnicos como en políticos parece haber más conciencia en torno a tomar decisiones tomando en cuenta la opinión de la gente.<sup>263</sup>

---

*263. Subgerencia de Participación Ciudadana: Evaluación de la Participación Ciudadana y desarrollo social en el período de Gobierno Municipal 2000-2003, y propuestas para el plan de trabajo para el período 2003-2006. Mayo, 2003.*



Un caso importante de cambios en funcionarios municipales se puede apreciar en el cambio de perfil y pensamiento de los agentes del Cuerpo Metropolitano (CAM). El CAM priorizó su relación con la gente y fue caminando hacia un rol más educador que represivo. A lo largo de los seis años, fue sin duda, un gran propulsor de la Participación Ciudadana. Logró un creciente prestigio entre la gente y las comunidades, que no fue gratuito, sino producto de una política de puertas abiertas, de una relación cercana, de un servicio permanente aún en cosas pequeñas como en casos de inundaciones, de llevar señoras embarazadas al hospital, etc. En palabras de su director “El CAM se convierte en un Cuerpo de servicio que moviliza a la gente y la gente también hace que el CAM se movlice, es una relación de doble vía. Y esto no es todo. Como la Participación Ciudadana genera democracia en las instituciones y la participación de la mujer es clave, fue necesario introducir y asumir en el CAM una genuina Política de Género. En 1997 había apenas tres mujeres en el CAM, al final, en marzo del 2003, había casi 100 mujeres. Además se ha logrado valorar su incorporación y su papel; hubo que incorporar una política y concepción integral”<sup>264</sup>

Hay que señalar que también se están comenzando a notar cambios de comportamiento relevantes en la ciudadanía. Los funcionarios municipales entrevistados reconocen, por ejemplo, que la gente pide los servicios con mayor insistencia y conocimiento de sus derechos y cuentan cómo varias comunidades han llegado a pedir las carpetas de los proyectos, pero al mismo tiempo muestran más disposición para aportar

---

*264. Linares, Eduardo. Entrevista con autores.*

trabajo y recursos en su ejecución. Además, cuando en los proyectos sobran materiales, éstos se usan en otras obras de la comunidad.

Finalmente, es bastante claro que las mesas y demás espacios y mecanismos creados, han generado en San Salvador una relación mayor y más directa con la Alcaldía e incrementado las posibilidades de incidencia de la gente en el proceso de desarrollo de su Distrito y del Municipio. Esto, por supuesto, obliga a mayores compromisos de ciudadanos y ciudadanas.

Un resultado que no debe pasar desapercibido, es que los partidos políticos que integraron la coalición de gobierno en el período 2000 – 2003, no obstaculizaron la participación. Algunos la apoyaron más que otros, pero todos la respetaron bastante. Esto se reflejó en la no partidización de los espacios ciudadanos.

La desconcentración y diversos cambios de la Alcaldía para ganar capacidad de impulsar la Participación Ciudadana.

La desconcentración fue otro resultado de gran importancia y sin precedentes en el Municipio. La formación de los distritos y la instalación en ellos de Delegaciones Municipales, acercaron al Gobierno Municipal a la ciudadanía, lo que permitió una relación cotidiana más directa, ofreció nuevos mecanismos para que el gobierno percibiera la problemática de la ciudadanía y para que ésta colaborara mejor con el gobierno y le exigiera un compromiso permanente que asegurara los mecanismos y espacios de participación.

La desconcentración a los distritos facilitó la aplicación de la Política y la Ordenanza de Participación Ciudadana y la puesta en acción de sus diversos espacios y mecanismos.

Junto a la desconcentración, se dieron otros cambios al interior de la Alcaldía Municipal, como la reestructuración de las Gerencias y la formación en primer lugar, de la Gerencia de Desarrollo Humano, a la que se designó como encargada de coordinar la implementación de la Política, su seguimiento y evaluación y después de la Subgerencia de Participación Ciudadana.

En segundo lugar, poco a poco se fue permeando el aparato institucional para que fuera capaz de asumir esta nueva forma de gobernar. Aunque se trató de que al interior hubiera procesos participativos de los empleados y empleadas, esto se dio con métodos bastante rudimentarios y el terreno que quedó por andar es bastante largo.

En tercer lugar, se reformó la Unidad de Comunicaciones de la Alcaldía, para que estableciera como una de sus prioridades la difusión de la Política y la importancia de la Participación Ciudadana, aunque no terminó de traducir esto en sus líneas permanentes de acción.

La Política de Participación de San Salvador incidió positivamente en la diseminación de este tipo de políticas y en la democratización del país.

La Alcaldía de San Salvador no fue la primera, ni la única que impulsó procesos participativos en el país. Durante los últimos 10 años se han implementado iniciativas participativas de diverso tipo en la mayor parte de los 262 Municipios de El Salvador y existen aproximadamente una veintena de Alcaldías que se encuentran junto a San Salvador en el grupo de avanzada.

Una particularidad de la experiencia de San Salvador es que probó que este tipo de procesos no solo se pueden implementar en pequeños municipios rurales, sino también en espacios urbanos, densamente poblados.

Al mismo tiempo la experiencia de San Salvador es particularmente interesante ya que para poder implementar un proceso participativo en las concisiones señaladas, se vio obligada a implementar un andamiaje de mecanismos y espacios de participación muy diverso.

Otro aporte específico de este proceso fue que produjo la primera política y la primera ordenanza de participación y transparencia en el país.

Por último, cabe señalar que el hecho de gobernar el Municipio que es la capital del país, la Municipalidad de San Salvador se convirtió una especie de vitrina para otras Municipalidades. Esto llevó a la realización de diversos intercambios con otros municipios y Municipalidades, tanto dentro del país como fuera de él.

Aunque no existen datos concluyentes, se puede presumir que la Participación Ciudadana fue uno de los factores que contribuyeron a la reelección en el 2003 del partido FMLN en el Gobierno Municipal de San Salvador.

El impacto de la Política Municipal de Participación Ciudadana a nivel nacional se hizo evidente cuando la principal candidata opositora en las elecciones de marzo del 2003, declaró que en los dos periodos anteriores de gobierno se habían hecho muchas cosas positivas, como la desconcentración del municipio y el impulso de la Participación Ciudadana, las cuales se mantendría en el caso de que ella ganara las elecciones.

Por ello, comprender a profundidad el alcance y las implicaciones de abrir las puertas a la ciudadanía, es básico para entender también el nuevo momento que vive el país, pues sin un marco nacional que permita estos procesos locales, no serían posibles, pero sin la audacia de un Gobierno como el de San Salvador, el país avanzaría a un paso más lento y los peligros de abortar el proceso serían mayores.

En conclusión, se puede resumir que el principal resultado de esta experiencia que hemos recorrido en que gobernaron dos administraciones presididas por el Dr. Héctor Silva, es que producto de un esfuerzo continuo a lo largo de seis años, que ha involucrado desde el Alcalde y el Concejo Municipal hasta decenas de funcionarios y funcionarias y miles de ciudadanos y ciudadanas, la Participación Ciudadana se convirtió en una realidad emergente y en un proceso creciente y complejo que generó transformaciones en la forma de gobernar, impactó en la calidad de las obras y colocó al gobierno de la ciudad ante nuevos y desconocidos desafíos.

Sin embargo, puso también de manifiesto la dificultad de enfrentarse a una cultura construida por décadas donde ni el Estado ha promovido la participación de la ciudadanía, ni ésta se ha involucrado en las decisiones estratégicas que marcan el rumbo del Municipio. Por eso, al final de los seis años aún se apreciaba una Participación Ciudadana bastante tutelada por el Gobierno Municipal y muy centrada en lo que hace éste, un proceso aún no consolidado, altamente frágil y vulnerable, que todavía podría ser revertido si los próximos gobiernos no mantienen una visión similar y los mismos niveles de compromiso.

## CAPÍTULO VII

---

### LIMITES, PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS

---





## VII. LIMITES, PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS

El proceso de Participación Ciudadana en San Salvador no ha transcurrido sin problemas y obstáculos. Esta es también una dimensión que es necesario conocer. Veamos algunos de los más importantes límites, obstáculos y problemas con que se ha tenido que enfrentar:

- Ha habido una falta de permanente de recursos financieros para implementar el proceso y cada uno de sus componentes con mayor vigor y de manera sostenida. Hasta el momento la alcaldía de San Salvador ha contado con cierto apoyo de la cooperación internacional – especialmente la holandesa - para ello, pero en un aspecto tan sustantivo para el desarrollo del municipio, no se puede depender de financiamiento externo, aunque éste es sin duda siempre será un buen complemento.
- La institucionalización es incipiente y débil, es decir, los avances, los espacios y mecanismos creados necesitan para consolidarse, que el nuevo marco legal se asegure, de manera que no quede al arbitrio de las nuevas autoridades municipales si continúa vigente o lo derogan. Esto tiene que ver con que la ciudadanía lo conozca, lo maneje y lo haga suyo. Definitivamente hay que superar los niveles de difusión y ampliar los círculos de participación tanto a nivel territorial como sectorial. No ha habido una campaña de educación a la altura de las demandas de la política que pretende dar un giro innovador y distintivo a la forma de hacer gobierno en San Salvador.



- La difusión y comunicación hacia el interior de la Alcaldía ha tenido problemas desde el inicio. No todos los empleados y empleadas conocen la concepción, la importancia y las medidas que el Gobierno Municipal ha tomado para hacer de la Participación Ciudadana un factor estratégico y menos aún se los han apropiado. Falta una amplia y decidida sensibilización en el personal de la alcaldía.
- Inicialmente la falta de aceptación por parte de algunos Concejales y Jefes del equipo gerencial retardaron el proceso. Hubo Gerencias y Distritos que no entraron a promover la Participación Ciudadana o lo fueron haciendo con desgano. Pero la resistencia de muchos y muchas burócratas continúa aún actualmente. No son pocos los funcionarios y funcionarias que ven la Participación Ciudadana como un debilitamiento y reducción de su poder y de sus espacios. Y por tanto se oponen a ella utilizando diversos métodos, unos más claros y abiertos y otros más solapados y sutiles.
- La cultura paternalista y de dependencia es un factor obstruye la co responsabilidad ciudadana y que todavía tiene fuerza en la mentalidad de amplios sectores de la población, así como de muchos funcionarios y funcionarias municipales
- La inercia de la actividad municipal como organizadora de la población. A pesar de que el Concejo Municipal ha decidido transformar este rol por el de estimuladora y facilitadora, en muchos barrios y colonias todavía hay casos en que si no llega el Promotor de la Alcaldía, la organización no funciona adecuadamente o las reuniones no se realizan.

- La falta de información, clave para la toma de decisiones. En este terreno la alcaldía tiene una responsabilidad muy grande en la organización, clasificación y circulación de la información hacia la ciudadanía. Se han empezado esfuerzos en esa dirección pero todavía son muy iniciales e insuficientes.
- Las Mesas Distritales aún no convocan a todos los sectores. En la mayoría de ellas están ausentes los empresarios, los comerciantes, las clases medias y altas. Esto tiene que ver con la historia de décadas en que estos actores no han sentido la necesidad de participar y han visto en la Alcaldía un simple generador de servicios y no un Gobierno que dirige y coordina el desarrollo de la ciudad con la participación de todos y todas sus pobladores.
- Muchas veces se aprecia una tendencia del funcionario o funcionaria municipal a concentrar su atención en aquellos sectores que más le demandan, dejando al margen a otros que pasan desapercibidos, dado que sus necesidades son menores. La contrapartida de esto es la poca o nula participación de los mismos.
- Las Mesas Temáticas no han funcionado bien. Funcionan algunas, pero otras se han ido muriendo por inanición. La lección es que cuando no es un tema muy concreto y sentido, se cae en cosas generales y la gente poco a poco va perdiendo el interés y deja de participar. Hubo sin duda, fallas de la Alcaldía, pero también de la gente participante.

- También existen problemas en cuanto a la representación de la ciudadanía, ya sea de tipo territorial o sectorial. Esto se relaciona directamente con los niveles y tipos de organización y con el funcionamiento interno de éstas: composición, sistemas de elección, vínculos entre bases y dirigentes, etc.
- Las rigideces institucionales en la Alcaldía para responder pronta y adecuadamente a los compromisos adquiridos, también es un obstáculo que a menudo limita o erosiona la Participación Ciudadana o la relación entre Gobierno Municipal y ciudadanía. Las transformaciones internas en la Municipalidad que como ha quedado apuntado no han sido pocas, son todavía insuficientes y hay que seguirlas implementando.
- Las acciones de las Gerencias mantienen un alto nivel de desarticulación entre sí y especialmente con los Distritos y la Sub gerencia de Participación Ciudadana, lo que genera muchas veces dualidad de mando o duplicación de esfuerzos. Esto afecta negativamente la promoción de la Participación Ciudadana.
- Falta regular más y mejor el juego de la participación. Esto significa explicitar mejor los derechos y deberes, los espacios y límites, de manera que todos los actores y actoras sepan con claridad lo que les corresponde.
- Un obstáculo que ha estado presente a lo largo de los seis años ha sido el bloqueo y la hostilidad sistemática del gobierno central y del partido de derecha del país. Esto tiene que ver con un problema mayor a escala nacional

y es la dificultad de la concertación entre partidos opositores cuando gobiernan en diferentes niveles y la falta de madurez y estatura política para reconocer los avances y logros de gobiernos opositores. En este terreno es necesario que la ciudadanía juegue un papel más activo y agresivo de cara a todo el sistema de partidos políticos en El Salvador.

- La contraloría social es todavía una realidad bastante débil. Muchos sectores de la población no ven el sentido y el por qué. Muchas veces se concentran más en la ejecución de proyectos, sin organizarse para ejercer una eficaz contraloría. En el Distrito 2 tuvimos una experiencia de contraloría social, no a proyectos, sino a la dinámica del trabajo. Se han hecho dos rendiciones de cuentas anuales de nuestro trabajo institucional a todos los vecinos organizados, las juntas directivas. En esta rendición se da a conocer el presupuesto del distrito, qué va a salarios, qué va a inversión, a insumos; es decir los grandes rubros.
- La ciudadanía de San Salvador no ha desarrollado aún una cultura participativa.
- Para algunos concejales como Saen Varela, uno de los problemas es que se ha puesto demasiado el énfasis en el presupuesto participativo, lo cual tiene una explicación natural lógica ya que es sumamente tangible para la gente y la ayuda a resolver con obras de infraestructura social, algunas de sus necesidades inmediatas. Pero a menudo esto lleva a no contemplar otras alternativas de intervención social que exigen intervenciones más complejas, como la delincuencia. “La problemática social necesita

infraestructura, pero es bastante más que eso, afirma el concejal”<sup>265</sup>

- Finalmente, otra debilidad ha sido la falta de sistematización permanente del proceso, para ir descubriendo las lecciones en el camino que permitan hacer correcciones, ajustes o cambios de rumbo de manera oportuna.

---

*265. Miguel Saen Varela. Entrevista.*

## CAPÍTULO VIII

### LAS LECCIONES MÁS IMPORTANTES





## VIII. LA LECCIONES MÁS IMPORTANTES

Al revisar retrospectivamente lo realizado en el municipio y por la municipalidad de San Salvador, durante seis años, es posible extraer algunas lecciones que pueden resultar sugerentes para quienes se encuentran en procesos similares o piensan iniciarlos.

La participación ciudadana es un proceso vivo e integral

La participación ciudadana no es un asunto formal. La experiencia de San Salvador muestra que implica, por una parte, una profunda transformación del modo de gobernar, y por otra, la construcción de una ciudadanía conciente, responsable y activa. Se trata, por ello, de un proceso de largo plazo, que no es lineal y sí muy complejo. Requiere audacia y valentía. Introducir y poner en marcha una política de Participación ciudadana se convierte en un ejercicio teórico, político y operativo, que obliga a la construcción articulada de pensamiento y ejercicio práctico.

La participación ciudadana es un proceso aprendido

La primera lección que arroja la experiencia de San Salvador es que la participación ciudadana es un proceso que requiere aprender de otras experiencias y aprender haciendo. Esto implica superar los métodos empíricos de trabajo e introducir el aprendizaje mediante visitas de estudio, pasantías, foros de debate e intercambios, lectura de libros y documentos, contratación de especialistas. Esto es algo fundamental al comienzo de los procesos, pero debe mantenerse a lo largo de su desarrollo.



El aprendizaje de otros procesos se hizo evidente en la considerable influencia que tuvo el conocimiento de la experiencia de Porto Alegre, Brasil, para la implementación del Presupuesto Participativo en San Salvador. Pero también existieron aprendizajes de experiencias más sencillas y hasta casuales, como fue la influencia que tuvo el encuentro en Internet de una propuesta de Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento español de Alcalá de Henares, para introducir un enfoque de derechos en la ordenanza de la Alcaldía de San Salvador.

Es interesante constatar que cuando se le preguntó al ex alcalde Héctor Silva cuáles fueron en su opinión las principales lecciones de su experiencia en participación ciudadana, respondió que sin duda "hay que superar la improvisación y la renuencia a aprender de otros; retomando el aporte de aquellas experiencias internacionales que ya recorrieron el camino que nosotros queremos comenzar a recorrer. A esto hay que agregarle después una buena dosis de creatividad para adaptar las experiencias a las condiciones de nuestro municipio de San Salvador"<sup>266</sup>

Se puede concluir que la participación ciudadana es un proceso eminentemente político que demanda cambios de mentalidad, actitud y cultura; debido a lo cual no puede concebirse como algo que se anexa a una municipalidad que sigue funcionando como antes.

---

266. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

## La participación ciudadana enfrenta en algún momento resistencias políticas y burocráticas

La experiencia de San Salvador parece demostrar que la participación ciudadana debe responder originalmente la voluntad política del gobierno local, lo cual se debe plasmar metodológicamente en la discusión, elaboración e implementación de una política municipal que comprometa en su discusión y aplicación, tanto al Concejo Municipal como a las diferentes gerencias, direcciones y personal de la municipalidad. Sin embargo, esto de la voluntad política no es algo que se tiene de una vez para siempre. Sino que se forja, se debate políticamente y admite tanto avances como retrocesos.

Pero los problemas no provienen solamente del gobierno municipal. Puede suceder como afirma, que el gobierno municipal esté comprometido con esta política y las resistencia provengan de de la burocracia, de los tecnócratas, del sistema de gerencias. Así por ejemplo, “En el caso de San Salvador, el estrato gerencial era muy conservador en este campo. La resistencia a la desconcentración fue terrible. Nadie quería soltar el poco poder que tiene. Incluso en algunas direcciones de distritos. Las actitudes y cultura burocráticos constituyeron un obstáculo a la participación.”<sup>267</sup>

En lo que respecta más específicamente a la participación ciudadana, Miguel Saenz Varela, un concejal responsable de esta política en el gobierno local, reconoce que la resistencia de algunas gerencias y jefaturas a la participación ciudadana se debió a que no se las involucro desde un principio en esta

---

267. Gerson Martínez. Entrevista con autores.

política. “La gente no entienden si no se les explica, sobre todo cuando se trata de cosas nuevas. Sin embargo, luego entendimos que es fundamental que el personal técnico y de aseguramiento entienda esta política, ya que esta debe modificar su propia forma de trabajar de manera que la municipalidad pueda responder oportunamente a las nuevas demandas ciudadanas”<sup>268</sup>

La participación ciudadana es una crítica a las formas autoritarias de organización social

Si bien es cierto que la voluntad política del gobierno municipal y la cultura burocrática son factores que abren o cierra puertas a la participación, también lo es que del otro lado no hay una ciudadanía densamente organizada, esperando que solo se abran las puertas para aportar al desarrollo del municipio. Por el contrario, lo que generalmente existe son tejidos sociales muy poco organizados, desarticulados y con algunas organizaciones de dudosa representatividad. A esto se debe seguramente la insistencia del Alcalde Silva en torno al problema de la representatividad de los representantes ciudadanos.

Pese a lo mencionado, la experiencia ha demostrado que cuando se abren procesos que establecen reglas favorables a ampliar la representación, van saliendo a flote también las taras de una organización ciudadana vertical, anquilosada y poco representativa; al mismo tiempo que la participación comienza a ampliarse y a ser más representativa.

---

268. Saenz Varela, Miguel. *Entrevista con autores.*

La participación ciudadana pone a prueba la capacidad de los partidos políticos para dialogar e interlocutor con la ciudadanía de una manera horizontal, crítica y respetuosa

En realidad todos los partidos políticos dicen ser participativos, pero les cuesta concebir la participación como algo que sigue causas distintos a los definidos por sistema político. Por este motivo, siempre se encuentra presente una tendencia a identificar a los participantes con alguna tendencia política, y a aprovechar los espacios ciudadanos para reclutar políticamente.

Sin embargo, durante los últimos años se ha vendido produciendo en El Salvador una creciente diferenciación entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, así como del celo por parte de estas últimas para mostrarse como autónomas de los partidos políticos.

En este sentido, la experiencia de San Salvador ha demostrado que existen diversas organizaciones (asociaciones y fundaciones) que han cooperado con la alcaldía de San Salvador como proyecto de cambio para la ciudad, sin embargo esto no significa que hayan estado en todos los casos de acuerdo con el gobierno de la ciudad o los partidos allí representados.

Esta situación ha exigido de parte de los partidos políticos una importante capacidad para comprender otras lógicas e interlocutor con ellas.

El proceso de Participación es eminentemente conflictivo y no admite recetarios

Algo obvio en el proceso vivido en San Salvador es que no es lineal, sino que tiene avances y retrocesos, propios de un

fenómeno en el que la búsqueda de la concertación se encuentra acompañada permanentemente por la presencia del conflicto, como una característica que atraviesa todos los espacios, instancias y momentos del proceso. En este sentido, cuestiones como cuáles son los alcances y límites de la participación, o cuál debe ser su relación con el sistema y lógicas de los partidos políticos, así como trazar la línea de hasta dónde se deben aceptar los intereses de una comunidad o se debe priorizar lo que el gobierno entiende como el interés de la ciudad, son cuestiones complejas que no admiten respuestas simples ni recetas fáciles. Estas preguntas y otras de similar naturaleza, deberán irse respondiendo de manera apropiada en cada momento del proceso.

Hay cuatro estrategias que parecen subyacer al proceso emprendido

Otra enseñanza de la experiencia de San Salvador es que para promover procesos de participación ciudadana, deben aplicarse por lo menos cuatro estrategias de manera combinada:

- La construcción y prueba de mecanismos y espacios participativos.
- La construcción participativa de un marco normativo (políticas y ordenanzas).
- La introducción de prácticas participativas en la asignación de recursos para proyectos, los proyectos relevantes de la municipalidad y los servicios municipales.

- La Introducción de cambios organizativos, educacionales y metodológicos en la manera de funcionar que tiene la municipalidad.

La participación debe de ser incluyente y lo más representativa posible

Muchas veces, cuando se habla de participación se ve a la ciudadanía como una masa uniforme. En el caso de San Salvador, en la medida en que el proceso participativo fue avanzando, se fue descubriendo que no existe la ciudadanía en abstracto, sino que existen distintos tipos de ciudadanos y además ciudadanas, que tampoco es lo mismo.

En este sentido, es interesante constatar que mientras el Banco Mundial y demás organismos internacionales están invirtiendo recursos y pensamiento en la búsqueda de métodos para lograr la participación de los pobres; en los dos gobiernos de San Salvador, hubo una preocupación permanente por promover la participación de las clases medias, dado que éstas representan una importante proporción de la población de la ciudad. De igual manera, se hicieron esfuerzos importantes para promover la participación de la mujer y de la juventud.

Otro aspecto de la inclusión que se reveló importante fue que los voceros ciudadanos sean realmente representativos. En este sentido, la experiencia de San Salvador aporta preocupación por la legalización de las organizaciones de vecinos y una gran apertura a dialogar con todos los sectores. Pero el problema está siempre presente.

El alcalde Silva afirma por ejemplo, a seis años de haber comenzado su gestión de “puertas abiertas” que “una cosa

que se debe institucionalizar es algo así como la supervisión de la participación ciudadana a nivel central municipal, por ejemplo si se va a juramentar un comité distrital, alguien de la alcaldía tiene que ir a dar fe que esos que se van a juramentar no sean los parientes del jefe de distrito, que fueron electos realmente con el quórum suficiente y que cuentan con la representatividad suficiente”<sup>269</sup>

La participación implica costos y beneficios en términos financieros

El proceso vivido en San Salvador enseña que al comenzar procesos participativos, es necesario tomar en cuenta que esto implica nuevos costos. En el municipio la participación implicó altos costos que en parte fueron sufragados por la cooperación externa. Y esto se incrementará si la Ordenanza de Participación se implementa como se debe.

Pero esta inversión tiene retorno con el tiempo, en la medida en que la municipalidad evita, gracias al aporte de la ciudadanía, hacer inversiones equivocadas, logra identificar mejor dónde invertir o abarata costos de materiales y mano de obra. También se vuelve más fácil legitimar lo que se hace y hasta compartir costos con la misma ciudadanía. Según Eduardo Linares, por ejemplo, “si se tiene el apoyo de la población, todo es más fácil. Ganarse a la población sirviendo y abriendo puertas a la participación. La participación es concreta, no es un asunto de discursos, es de formas de trabajar con la gente, decidir con la gente, dialogar con la gente. Es saber concertar diferentes intereses”<sup>270</sup>

---

269. Silva, Héctor. *Entrevista con autores.*

270. Linares, Eduardo. *Entrevista con autores.*

## CAPÍTULO IX

# MIRANDO EL FUTURO: INTERROGANTES Y DESAFÍOS







## IX MIRANDO AL FUTURO: INTERROGANTES Y DESAFIOS

A finales del segundo periodo como alcalde de San Salvador y después de haber sido proclamado como candidato para un tercer periodo, tanto por el FMLN como por diversos partidos de oposición, el alcalde Silva renunció, en medio de una aguda crisis política, al partido FMLN y a su candidatura como Alcalde para un tercer periodo. Mas allá de las lecturas sobre las causas de tal renuncia, que sin dudas serán distintas según quien las haga, lo cierto es que las posibilidades de continuar gobernando San Salvador, por la coalición que lo había echo durante los últimos seis años, quedo seriamente comprometida con esta renuncia. Cuanto más, si se toma en cuenta que la candidata postulada por el partido ARENA había mostrado en las primeras encuestas preelectorales altos porcentajes de apoyo, que la acercaban a los alcanzados por Silva.

Algunos meses después, el FMLN logró armar otra candidatura, encabezada por el abogado Carlos Rivas Zamora, quien había fungido como Sindico Municipal en los dos periodos anteriores. Pero esta candidatura que se puede considerar lo más próximo al continuidad, no era especialmente reconocida públicamente y no contaba tampoco con el apoyo de las demás agrupaciones políticas que había formado parte del Gobierno Municipal. De esta últimas, el Partido Social Cristiano y el Movimiento Renovador (un grupo escindido del FMLN) pasaron a organizar otra candidatura, junto a la Democracia Cristiana. Por otro lado, la Convergencia Democrática y del movimiento Iniciativa Ciudadana, llevaron a varios miembros del anterior

Concejo Municipal como candidatos a Diputados, pero no presentaron candidatura propia para la Alcaldía de San Salvador. Vale decir que el continuismo solo quedó representado por el FMLN.

El impacto de la renuncia de Silva y de la ruptura de la coalición fue muy grande, ya que según las encuestas, mientras el 46.9% de la población apoyaba la continuidad de la coalición en el gobierno capitalino en el mes de septiembre del 2002, sólo el 27.4% afirmaba que votaría por el partido FMLN para el Gobierno Municipal en el mes de diciembre del mismo año. Situación ésta que contrastaba con un leve incremento de ARENA del 29.4% al 32%. Lo cierto es que sólo dos meses antes de las elecciones, la percepción popular y las encuestas coincidían en que el más probable ganador de las elecciones de marzo 2003 sería el partido ARENA.

Pero en los meses de enero, febrero y marzo, la situación se fue modificando, al punto de que las últimas encuestas realizadas antes de las elecciones, mostraban un virtual empate técnico entre ARENA y el FMLN. Por fin, cuando se abrieron las urnas, el 14 de marzo del 2003, resultó que el FMLN se situó 8% arriba de ARENA, ganando las elecciones municipales con un margen más estrecho que el 17% de ventaja que consiguió en el 2000, pero con una holgura considerablemente mayor de lo que nadie había previsto.

Es interesante constatar que ninguno de los análisis post electorales realizados por los principales protagonistas políticos de las elecciones, resaltó lo que en nuestra opinión parece obvio; o sea que el triunfo del FMLN se debió en buena medida a que esta fuerza política logró representar la

alternativa de continuidad a la gestión municipal de los seis últimos años de gobierno.

Por el contrario, un sector del FMLN interpretó que las elecciones habían demostrado que las encuestas no reflejaban la realidad y que su partido había triunfado porque contaba con una fuerte adhesión del electorado, como partido; sin importar tanto la imagen del candidato o la suma de adhesiones que eventualmente pueden producir las alianzas con otros partidos. Y fue de manera consecuente con este razonamiento que este sector político lanzó la misma noche de su triunfo, una candidatura para las elecciones presidenciales del 2003, que según las encuestas no gozaba de mucha popularidad ante el electorado. Otro sector del FMLN concluyó que el triunfo fue un premio a su propia habilidad y laboriosidad en la conducción de la campaña electoral. ARENA por su lado, acusó al abstencionismo de su derrota, mientras que los otros sectores se abstuvieron de hacer pronunciamientos.

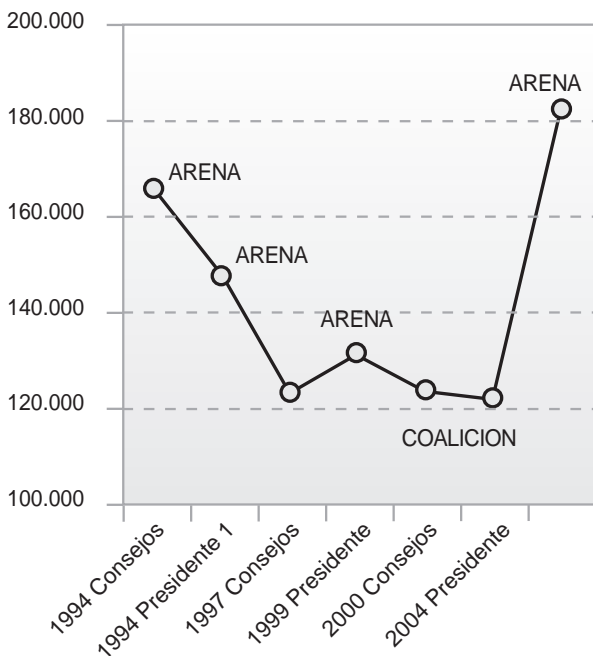
En realidad, la hipótesis de que estas elecciones demostraron que el electorado capitalino apoya mayoritariamente al FMLN como partido, más allá de su oferta política, las alianzas que realice y las candidaturas que ofrezca, se demostró equivocada solo doce meses más tarde, cuando ARENA ganó cómodamente las votaciones presidenciales en la capital con un 54% de los votos válidos, mientras que el candidato presidencial del FMLN obtuvo solamente un 38%.

Por otro lado, la hipótesis de que la campaña electoral fue determinante es solo aceptable en tanto su mayor virtud fue apoyarse en lo acumulado por las dos gestiones municipales anteriores. Más en lo que respecta a recursos invertidos,

colorido y presencia en los medios de comunicación, estuvo por debajo de la campaña de ARENA, que como ha sucedido tradicionalmente, terminó por imponer su predominio económico.

En cuanto a la hipótesis de ARENA sobre el abstencionismo, parece tener cierto fundamento, ya que este partido ha ganado desde 1994 las elecciones donde el flujo de votantes ha sido mayor. Sin embargo, esta hipótesis no explica el motivo por el cual el electorado no se movilizó para apoyar su candidatura o para oponerse a la del FMLN, pese a que fue convocado fuertemente para esto.

#### POBLACION VOTANTE 1994-2004



En nuestra opinión hay razones suficientes para pensar que un motivo clave del triunfo del FMLN en esas elecciones municipales fue que logró identificar su candidatura con un sello de continuidad a las dos gestiones anteriores de gobierno, las cuales contaron con una fuerte aprobación ciudadana. Los datos y razonamientos que apuntan en este sentido son los siguientes:

- a) Todas las encuestas demostraban hasta octubre del 2002 que el apoyo del gobierno de coalición de San Salvador era muy amplio.
- b) Cuando se rompió la coalición y se perdió como candidato municipal a su figura más emblemática, en un marco de crisis política que evidenciaba división; disminuyó considerablemente el apoyo de la ciudadanía a esta opción política (un 19.5%). No obstante, el apoyo perdido por el continuismo (en ese momento muy desdibujado) no se trasladó automáticamente al partido ARENA, que solo incremento su apoyo en 2.6%, sino que quedo en una situación expectante
- c) Conforme la izquierda nombró un candidato poco conocido pero también poco vulnerable y representativo de la continuidad a los dos gobiernos anteriores, el apoyo del electorado que había quedado expectante comenzó a movilizarse a su favor.
- d) La señal de continuidad que representó la candidatura de Carlos Rivas Zamora surtió efecto en primer lugar porque tanto él como su partido habían sido parte del gobierno municipal durante los dos periodos anteriores. Otro factor contribuyente fue que tanto el CDU como

Iniciativa Ciudadana se abstuvieron de lanzar una candidatura propia para San Salvador, dejando la imagen de continuidad prácticamente en manos del FMLN. De hecho, los 23,140 votos que obtuvieron el CDU-Iniciativa Ciudadana en las elecciones para diputados, hubiesen sido suficientes para definir el resultado de las elecciones municipales ya que la ventaja del FMLN sobre ARENA fue de 9,317 votos, y los votos que ambos partidos lograron sumar en las municipales por encima de los que obtuvieron para diputados, fueron 15,606 y 11,124 respectivamente.

Lo relevante para este trabajo es que reconocer el voto de San Salvador en el 2003 fue una apuesta a la continuidad de las principales políticas de las administraciones anteriores, como fueron la recuperación del Centro Histórico y de otros espacios públicos de la ciudad (parques y calles); el tratamiento adecuado de los residuos; la inversión en el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas más vulnerables del municipio; y sin duda alguna, la transparencia y la participación ciudadana.

### Continuar y elevar empoderamiento de la ciudadanía

Desde esta perspectiva, es lógico concluir que el principal desafío de el actual gobierno de San Salvador, no es hacer lo mismo que se ha hecho hasta hora, ni mucho menos retroceder en lo que se ha hecho, sino continuar profundizando los cambios que se iniciaron en el 1997 y planteándose nuevos retos.

Si el proceso de empoderamiento de la gente se estaciona o evoluciona a fuego lento seria un problema y un retroceso. Este es el punto vertebral de la participación. Que la gente gane conciencia y poder para ejercer sus derechos y cumplir

## Nº de votos obtenidos por los partidos políticos para Consejos Municipales y Asamblea Legislativa en marzo 2003

Partidos	Votos Alcaldía	Votos Diputados	Diferencia
ARENA	49.993	38.869	11.124
FMLN	59.310	43.704	15.606
CD	0	23.140	-23.140
PCN	2.057	1.976	81
PDC	3.123	3.685	-562
MR	946	988	-42
PSD	676	811	-135
AP	1.035	1.567	-532
FC	1.780	2.970	-1.190
PAN	0	401	-401
PPR	735	1.631	-896
<b>Total</b>	<b>119.655</b>	<b>119.742</b>	



sus responsabilidades. Lo demás es ingeniería. Todo lo demás, de una u otra forma, es administrable desde el poder. El empoderamiento implica dar a la gente herramientas y espacios para tomar decisiones, especialmente información oportuna. El desafío está en alimentar y alentar ese proceso y seguir afinando los mecanismos. Hay que trabajar una nueva cultura política, organizativa y gerencial si se quiere impulsar la participación en serio y a fondo. En este sentido, lo aquí expuesto es una estrategia política de participación, más que un plan que debe de ser implementada integralmente, de manera que cruce todo el que hacer municipal.

Difundir la ordenanza para la transparencia y participación

Otro de los desafíos del gobierno de San Salvador es difundir e implementar cabalmente la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana. Esto no quiere decir que esta ley municipal haya sido letra muerta cuando se aprobó, ya que legalizó muchos mecanismos que se estaban implementando desde hacía varios años. Pero también es cierto que algunos contenidos se situaron un poco más adelante que lo que permitía la realidad en ese momento, confiando en que la ley serviría, en estos casos, para estimular el proceso. Por otro lado, el nivel de conocimiento de la ley que tengan tanto la ciudadanía como los funcionarios de la municipalidad será un factor clave para que la ley no solo regule, sino que promueva<sup>271</sup>

271. Alcaldía de San Salvador, *Subgerencia de Participación Ciudadana, Evaluación De La Participación Ciudadana Y Desarrollo Social En El Periodo De Gobierno Municipal 2000-2003, Y Propuestas Para El Plan De Trabajo Para El Periodo 2003-2006.*

Por este motivo, la Subgerencia de Participación Ciudadana propuso al gobierno electo en el 2003 ampliar sensiblemente el conocimiento que tienen los funcionarios municipales y la ciudadanía sobre las políticas y ordenanzas municipales, mediante diversas acciones. Una de estas consistía en publicar y difundir ampliamente la ordenanza, la política y el reglamento para la participación ciudadana en versión completa y en versiones que la hicieran accesible a nivel popular. Otra acción propuesta fue la de implementar un programa de formación en participación ciudadana, de los empleados y empleadas municipales, priorizando las áreas de proyectos y servicios.

### Implementar y desarrollar los mecanismos de transparencia y participación

El perfeccionamiento y la implementación plena de los mecanismos previstos en la ordenanza representan otro reto para el nuevo gobierno municipal. En este sentido, el mencionado informe de la Subgerencia de Participación Ciudadana hacía referencia a la necesidad de:

Montar y activar el Sistema de Información a la Ciudadanía en todos los distritos y en centro Histórico.

- Implementar con mejoras el segundo ciclo de Presupuesto Participativo.
- Mantener y mejorar el funcionamiento de las Mesas de Concertación distritales y zonales.
- Mantener y ampliar la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana.

- Promover la formación de Comités de Contraloría Ciudadana en las comunidades en las que se ejecuten proyectos municipales.
- Más recientemente, el concejal Saenz Varela ha sugerido también, introducir en la Sesiones Abiertas del Concejo Municipal “uno o dos puntos concretos que interesen a colectivos sociales específicos, como una forma de estimular su participación” y promover otras formas de participación en las políticas sociales de la municipalidad que no se limiten a la solicitud de proyectos de infraestructura.\*

Por otro lado, parece necesario potenciar las Mesas Sectoriales de Concertación las cuales han tenido hasta el momento características muy heterogéneas y profundizar la implementación del presupuesto participativo, tratando que abarque una parte más sustancial del presupuesto municipal, ampliando la participación a nuevos sectores sociales del municipio y promoviendo que las organizaciones ciudadanas jueguen en este proceso un papel más protagónico y menos reactivo al que juegan los funcionarios municipales.

Continuar ampliando la participación hacia nuevos sectores sociales

Pese a que la participación fue más amplia en los dos períodos anteriores que posiblemente nunca antes, debe reconocerse que los grupos organizados, sectores sociales y personas involucradas en los espacios y mecanismos participativos es aún pequeña en relación a los habitantes del municipio. De ahí que la incorporación permanente de nuevos contingentes

---

\* Saenz Varela, Miguel. *Entrevista con autores.*

es un desafío para la actual administración. Esto no es fácil, ya que exige una fuerte capacidad de aprendizaje y de creatividad por parte de la municipalidad, para encontrar justificaciones y métodos que dinamicen su relación con sectores cada vez más amplios de la ciudadanía.

En este sentido, se requiere continuar desarrollando estrategias de trabajo que complementen la participación de los sectores populares, la de los sectores medios, las mujeres y los jóvenes que representan sin lugar a dudas los principales grupos de interés de la ciudadanía capitalina. Junto a esto, es importante mantener y ampliar las relaciones con sectores con los que se producen conflictos, como las vendedores de la calle, en el entendido de que el conflicto es muchas veces un estímulo y una oportunidad para la concertación.

Ahora bien, el componente de la actividad municipal con potencial participativo más masivo, pero al mismo tiempo más desafiante metodológicamente, es el de los servicios municipales, que aunque han mejorado en los últimos años, dejan todavía mucho que desear. El desafío consiste en encontrar las formas adecuadas para incorporar a la gente a la solución del problema de la basura, a la gestión de las zonas verdes e instalaciones deportivas, a la recuperación y embellecimiento de cada esquina y calle de la ciudad.

**Lograr que participación y transparencia crucen todas las dependencias municipales**

Una constante desde 1997 ha sido la dificultad de incorporar a todos los sectores de la municipalidad a la participación ciudadana, aunque tal como se ha expresado en este trabajo se hicieron progresos. No obstante queda mucho por hacer, sobre todo en aquellas dependencias municipales relacionadas con los servicios.

Para superar este problema se requiere continuar transformando la cultura política y laboral, introducir cambios organizativos en la municipalidad y sobre todo, contar con mucha creatividad.

En el campo de la cultura política es necesario superar tanto la visión de que la relación entre municipalidad y ciudadanía es una relación de demanda y oferta de servicios (paradigma conservador); como aquella de que se trata de una relación en la que la municipalidad “piensa y orienta a la ciudadanía” (paradigma clásico de la izquierda), para pasar a una comprensión más compleja del fenómeno que reconoce la participación como algo necesario para que la municipalidad sea más eficaz y eficiente y para desarrollar la democracia, así como para crear ámbitos de concertación y cooperación que son claves para generar dinámicas de desarrollo.

Igualmente importante es continuar introduciendo una cultura de servicio en los funcionarios públicos, que los lleve a reconocer que trabajan para la ciudadanía antes que para un partido o para una burocracia estatal que tiene derecho a existir más allá del servicio que presta a la sociedad.

La organización de la municipalidad es también algo que debe seguir transformándose, de manera que se vuelva cada vez más abierta, sensible a las demandas ciudadanas y anuente a trabajar en conjunto con la ciudadanía. No es descartable en esta dirección de pensamiento, que en el futuro la municipalidad sea capaz de compartir responsabilidades y autoridad con organizaciones ciudadanas, sin que esto implique una renuncia a la responsabilidad de servicio y regulación pública que tiene el Estado.

Por último, lo más importante es quizás que la municipalidad sea capaz de sostener el espíritu creativo que caracterizó a las dos gestiones municipales anteriores, que posiblemente fue el mejor secreto de su éxito y constituye una de las características más difíciles de mantener en la administración pública.

Resistir el clientelismo político y mantener una saludable separación entre partido y gestión pública

Un desafío especialmente difícil de cara al futuro es que la municipalidad logre resistir las tendencias clientelistas, tradicionalmente tan fuertes en la administración pública de los países latinoamericanos en general y de El Salvador en particular.

De igual manera, será importante redoblar esfuerzos para separar la gestión de la administración pública de los intereses más inmediatos del partido de gobierno. Esto es tan importante como difícil, debido a que en el país existe una fuerte tradición de gestión patrimonial del Estado, que se encuentra arraigada en la cultura nacional, no solo de los políticos profesionales, sino de la ciudadanía y de los sectores económicamente privilegiados.

En los dos gobiernos que aquí analizamos, el clientelismo y el uso patrimonial de la municipalidad se vieron disminuidos por la presencia de diversos partidos en el gobierno municipal, que de alguna forma se controlaban mutuamente. Sin embargo, con el total control que actualmente tiene un solo partido de la municipalidad, la tentación de usar la municipalidad para fines políticos partidarios y personales se incrementará naturalmente y esto podría afectar negativamente la relación con la ciudadanía.

## Incrementar los recursos destinados a la participación ciudadana

Por ultimo, es importante que la municipalidad articule una mayor cantidad de recursos a la participación ciudadana, o sea a formar personal, crear el sistema de información, difundir el marco normativo de la participación y a apoyar la existencia misma de organizaciones ciudadanas. De igual manera, será importante incrementar los recursos que se asignan mediante el Presupuesto Participativo, del 1,5% del presupuesto nacional que se ha asignado durante el año 2003.

---

## EPÍLOGO

---







Después de recorrer el esfuerzo sostenido a lo largo de seis años por dos administraciones municipales para generar condiciones políticas, legales e institucionales que hicieran posible que la ciudadanía de San Salvador participe en el proceso de desarrollo del municipio, de analizar algunos de sus rasgos más importantes, extraer lecciones y conclusiones, hay dos reflexiones que, a manera de epílogo, queremos compartir con los lectores y lectoras de este trabajo.

La primera, es que sin duda, procesos como éste muestran la importancia que para la construcción democrática y el desarrollo sustentable tiene una relación más vigorosa, abierta y constructiva entre gobierno y ciudadanía, sobre toda cuando se pone en función de planes, políticas y estrategias que marcan el rumbo del municipio. No solo se fortalece la gobernabilidad, sino se abren nuevas rutas y posibilidades al despliegue de la potencialidad de un municipio – en este caso la capital del país – para mejorar la calidad de vida de su población y aportar más y mejores cuotas al desarrollo del país.

La segunda, es que este proceso, a pesar de todos los esfuerzos y avances conquistados, no queda en un punto irreversible.

Es un camino plagado de incertidumbres, esperanzas y desesperanzas, aún incipiente y muy frágil y, por tanto, puede revertirse. Sin embargo, el hecho de haber logrado ciertos niveles de institucionalidad son garantía que si se retrocede, tanto el gobierno como el partido responsable de tal retroceso, pagarán un precio político bastante alto.

En esta perspectiva, los seis años son un reto para la ciudadanía y para el gobierno en el nuevo período 2003 -2006. Para la ciudadanía en el sentido de continuar consolidando su

participación elevando sus niveles de representatividad, propuesta y creatividad. Para el gobierno, de cara a la ampliación y el fortalecimiento de los espacios y mecanismos que estimulen la participación ciudadana y la aseguren como un derecho fundamental.

El proceso de participación ciudadana en San Salvador, es un llamado de atención sobre la importancia de articular un nuevo pacto social, tanto a nivel local como nacional, tejido a partir de una revalorización del sistema democrático, del fortalecimiento del papel del Estado como representación colectiva del bien común y de la resignificación de la acción ciudadana en la vida pública y social. Los espacios locales constituyen sin duda, espacios privilegiados para que el ciudadano y la ciudadana crezcan como sujetos sociales y emerjan como actores históricos.

---

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

---





Aguilar Marioneta, Jeannete y Amaya, Eduardo: “Información y Gestión Policial en El Salvador”. Imprenta Criterio. Septiembre 2001.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Ordenanza reguladora de la Actividad de Comercialización y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Municipio de San Salvador”. Diario Oficial No. 156, Tomo 352. San Salvador, El Salvador. Agosto 22 de 2001.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Ordenanza Reguladora de la Contaminación Ambiental por la emisión de Sonidos en el Municipio de San Salvador”. Diario Oficial No. 78, Tomo 359. San Salvador, El Salvador. Febrero 5 de 2003.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Ordenanza Reguladora de las Asociaciones Comunales de la Ciudad de San Salvador”. Diario Oficial No. 224, Tomo 353. San Salvador, El Salvador. Noviembre 27 de 2001.

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

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador 1998 – 2000”. San Salvador, El Salvador. 1998.

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

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Política Cultural para el Municipio de San Salvador”. San Salvador, El Salvador. Documento sin fecha.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Política Municipal para la Equidad de Género”. San Salvador, El Salvador. 1999.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Política Municipal de Niñez y Adolescencia para el Municipio de San Salvador”. Acuerdo del Concejo Municipal. San Salvador, El Salvador. Noviembre 6 de 2001.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador”. San Salvador, El Salvador. Abril 2002.

Alcaldía Municipal de San Salvador: “Reglamento de la Ordenanza para la Transparencia en la gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador”. San Salvador, El Salvador. Junio 2003.

Alcaldía Municipal de San Salvador, Subgerencia de Participación Ciudadana, “Presupuesto Participativo de San Salvador 2002 - 2003”. Documento de Divulgación. San Salvador, El Salvador. Julio 2002.

Aldea Moscos, Rodolfo: Poder, Política Y Medios De Comunicación Social.  
<http://www.koalaweb.cl/masvoces/datos/ftp/Presentacionrodolfoaldea.ppt>

Anacleti, Odhiambo: “Investigación de la cultura local: Consecuencias para el desarrollo participativo”.  
<http://www.developmentinpractice.org/readers/spanish-readers/yDiversidadSocial/anacleti.htm>

Arthur Andersen: “Modernización de la Alcaldía Municipal de San Salvador”. Plan Estratégico de Modernización y Desarrollo. Resumen Ejecutivo. San Salvador, El Salvador. Octubre 1999.

Arzaluz Solano, Socorro. “La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto, Agosto 1999”.  
<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>

Aval Ciudadano: “Cruzada Nacional Por La Calidad De Los Servicios De Salud Aval Ciudadano Monitoreo De Indicadores De Trato.

<http://www.avalciudadano.gob.mx/aval.pdf>

Baltodano, Mónica: Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana. Nicaragua. Septiembre, 2002.

Borja, Rodrigo: Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Código Municipal. San Salvador, El Salvador.1983

Aquiles Córdova Morán, ¿Qué es el clientelismo. Diario El Sol, México, 17/11/01.

<http://www.antorchacampesina.org.mx/articulos/acm/2001/acm171101.html>.

Cunill Grau, Nuria. Responsabilización por el Control Social. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.

Cunill Grau, Nuria. La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?

<http://www.cidob.org/Castellano/Semin-conferencias/seminarios2003/descentralizacion-americalatina.htm#>

Del Pino, Jaime y Orellana, Víctor: “Evaluación del Proyecto Apoyo a la Participación Ciudadana en el Municipio de San Salvador”. San Salvador, El Salvador. Mayo 2000.

Enríquez Villacorta y Rodríguez, Marcos: Participación Ciudadana y Construcción de Alianzas para el Desarrollo Local: casos Nicaragua y El Salvador, capítulo en Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica, Primera Conferencia Centroamericana para el Desarrollo Local. San Salvador, El Salvador, 2001.

<http://www.confedelca.com/Documentos/I%20CONFEDELCA/libro.pdf>



Enríquez Villacorta, Alberto: "Evaluación de la Participación Ciudadana en San Salvador". FUNDE. San Salvador, El Salvador. 1999.

Enríquez Villacorta, Alberto: "Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano". Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. 2003.

Enríquez Villacorta, Alberto: "Descentralización y Desarrollo Regional/Local en El Salvador. Desafío para la democracia y el desarrollo sostenible". FUNDE. San Salvador, El Salvador. Marzo 1995.

Enríquez Villacorta, Alberto: "Retos y perspectivas del desarrollo local y la descentralización en América Latina. Alternativas para el desarrollo No. 83. FUNDE. San Salvador, El Salvador. 2003.

Enríquez Villacorta, Alberto y otros: "Participación Ciudadana y Concertación: una lectura desde experiencias locales". FUNDE. San Salvador, El Salvador. 2001.

Feo La Cruz P, Manuel G: La participación de la sociedad civil en el proceso de la gestión pública. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0042388.pdf>.

Fernández de Mantilla, Lya: Algunas Aproximaciones a la Participación Política. Marzo 1999.

[http://www.google.com.sv/search?q=cache:EeAZzo2E0T4J:editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/dem\\_11\\_1\\_r.htm+%22Lya+Fern%C3%A1ndez+de+Mantilla%22+%22participacion+politica%22&hl=es&lr=lang\\_es&ie=UTF-8](http://www.google.com.sv/search?q=cache:EeAZzo2E0T4J:editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/dem_11_1_r.htm+%22Lya+Fern%C3%A1ndez+de+Mantilla%22+%22participacion+politica%22&hl=es&lr=lang_es&ie=UTF-8)

Fernández, Maricela. Descripción de la Aplicación de la Política de Participación Ciudadana. Municipio de San Salvador. 1997 – 2002. San salvador, mayo de 2003.

FUNDAUNGO: “Código Municipal Explicado”. Segunda edición. San Salvador, El salvador. Marzo, 2000.

Font, Joan; Blanco, Ismael; Goma, Ricard; Jarque, Marina; Mecanismos De Participación Ciudadana En La Toma De Decisiones Locales: Una Visión Panorámica. Caracas, 2000.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038104.pdf>

Font Fabregas, Joan: Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Noviembre, 2002.  
[http://www.alicanteayto.es/documentos/p\\_ciudadana/2\\_decisiones\\_publicas.pdf](http://www.alicanteayto.es/documentos/p_ciudadana/2_decisiones_publicas.pdf)

Franco, Rolando. Descentralización, Participación y Competencia en la Gestión Social. Barcelona, abril, 2003.  
<http://www.cidob.org/Castellano/Seminarios/seminarios2003/descentralizacion-americalatina.htm#>

García, Ruth y Rodríguez Marcos: “Evaluación de la Participación Ciudadana y Desarrollo Social en el período 2000 – 2003 y propuestas para el Plan 2003 – 2006”. Documento de circulación interna. San Salvador, El Salvador. 2003.

Godoy Fuentes, Roberto. “Estudio de Caso N° 50”, Universidad de Chile, Septiembre 2000.  
<http://www.dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO50.pdf>

González de Asís, María: Estrategia Multidimensional de la Lucha Contra la Corrupción. Presentación. Instituto del Banco Mundial, Participación de la Sociedad Civil, en el Área de Gobernabilidad. México. abril, 2002.  
<http://www.mexicocontralacorrupcion.org/ponencias/16mariagonzalezdeasis.ppt>

Hernández G, Pedro. Participación Ciudadana Y Políticas Públicas: Un Desafío Para La Democracia.

<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=319>

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

Herrera Morena y otros: “Informe y Propuesta para la Participación Ciudadana en el Municipio de San Salvador”. San Salvador. Junio 2002.

Huerta Malbrán, Maria Antonieta et all: Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia, Bogotá. 2000.

Josko de Guerón, Eva: La inocua unanimidad en torno a la participación ciudadana.

<http://www.analitica.com/archivo/vam1997.10/pint05.htm>

Jovel, Rosalía y Zapata, W.: “La Estrategia y Proceso de Gestión desarrollado para el Rescate del Centro Histórico de San Salvador”. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2000.

Lara, Silvia: Participación Ciudadana: Medidas Contra La Exclusión. Fundación Arias, Costa Rica

<http://www.arias.or.cr/documentos/legalONG/memalf3/mem8.htm>

Latinobarometro, Boletín de Prensa 2003.

[http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen\\_Latinobarometro\\_2003.pdf](http://www.latinobarometro.org/ano2003/Informe-Resumen_Latinobarometro_2003.pdf)

Lo Biondo, Gasper: BID, abril, 2000. Las Responsabilidades Éticas de los Actores del Desarrollo.

[http://www.iadb.org/etica/documentos/dc\\_lob\\_respo.htm](http://www.iadb.org/etica/documentos/dc_lob_respo.htm)

Meadowcroft, James: Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. Documento de trabajo presentado en la II International Workshop Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities Along the Global-Local Axis, organizado por el grupo GDS (Gobernanza para el Desarrollo Sostenible) del IIG. Barcelona, 12-13 de junio de 2003. La traducción al castellano es de Marta Batllellé y Lupe Moreno.

[http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_04](http://www.iigov.org/revista/?p=14_04)

Martín, Pedro: “La Experiencia del proceso de Rescate del Centro Histórico de San Salvador”. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador. Enero 2001.

Martín, Pedro: “Una nueva forma de Gobernar San Salvador. El Proceso de Participación Ciudadana en la administración Silva”. FUNDAUNGO. Documentos de Trabajo. Serie Descentralización y Gobierno municipal 2000 – 1. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2000.

Martínez Assad, Carlos: La ciudad de México y el cambio incumplido. Segundo Congreso IGLOM “Gobierno Locales: Democracia y Reforma del Estado. México, abril, 2001. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/cdmexcambioincumplido.html>

Merino, Mauricio; “La Participación Ciudadana en la Democracia”, Instituto Federal Electoral, México, 1997. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=499>

Mújica, Pedro; Jiménez, Mónica; Sanhueza, Andrea. Ponencia: Participación Ciudadana y Cohesión Social. Seminario: Cohesión Social en América Latina y el Caribe, Bruselas, Junio 2003. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/jimenez.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/jimenez.pdf)

Murillo Zamora, Carlos: Participación ciudadana y formulación de políticas públicas. Oportunidades y desafíos. Octubre del 2002. <http://www.democraciadigital.org/particip/arts/0210desafios.html>

Orellana, Víctor: "La experiencia de desconcentración de servicios en el Municipio de San Salvador". Fundación Ebert y FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador. Diciembre 1999.

Paramio, Ludolfo. La globalización y el malestar en la democracia. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo 02-23. <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0223.pdf>

Payne, Mark. Instituciones Políticas e Instituciones Economicas: Nueva Vision Sobre Las Relaciones Entre Estado y Mercado. BID. Washington, D.C, Septiembre, 1998.  
<http://www.cebem.com/centdocum/documentos/docpdf/d-inspoleco.PDF>

Red para el Desarrollo Local: "El Desarrollo local y regional: una propuesta a la Nación. Pág. 9. San Salvador, El Salvador. Agosto 1998

Rodríguez, Marcos y Cerritos Porfirio, "Los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local en El Salvador" ....SACDEL, en edición. San Salvador, El Salvador. 2004.

Rodríguez, Marcos; Cummings, Andrew R.; "De la acción al Desarrollo Local", en: SAD n° 51 (Serie Alternativas para el Desarrollo), FUNDE, San Salvador, Enero de 1998: <http://ladb.unm.edu/econ/content/sad/indice/>

Rodríguez, Marcos y García, Alfonso. La Experiencia del Fondo de Contrapartidas para el Desarrollo Local de Nejapa. Pág. 13. San Salvador, El Salvador. Diciembre del 2000.

Rodríguez, Marcos, Desarrollo Local y Cabildeo. FUNDE. Documento de Trabajo No. 87. San Salvador. Mayo 1997.

Borja, Rodrigo: Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Sánchez, Gabriela y Montecinos, Manuel: Evaluación Externa del proyecto "Impulsando la participación ciudadana en el desarrollo del municipio de San Salvador". San Salvador, El Salvador. Julio 2003.

Silva, Héctor: Discurso “Hacia una Democracia Participativa: la experiencia de San Salvador”. Porto Alegre, Brasil. Noviembre 1999.

Silva, Juan Claudio: Ciudadanía: Entre El Debate Critico, La Lucha Política y la Utopía. Viña del Mar, Chile, abril, 2001. [Http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/pub\\_per/ult\\_dec/libro29/libro29.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/pub_per/ult_dec/libro29/libro29.pdf).

Suárez, Margarita: “Propuesta para una gestión Democrática en el Municipio de San Salvador”. SACDEL – ASDI Suecia. Documento de Consultoría. San Salvador, El Salvador. Noviembre 1997.

Trilla, Jaume y Novella, Ana: “Educación y participación social de la infancia”. Revista Iberoamericana de Educación. No. 26. <http://www.campus-oei.org/revista/rie26a07.htm>

Vargas Benavides; Luis Fernando: Democracia, Derecho y transparencia. En Las Rendas del Desarrollo. Estudios sobre la transformación del control de la hacienda pública en Centroamérica y República Dominicana. Heredia, Costa Rica, octubre, 2001. [http://www.respondanet.com/spanish/anti\\_corrupcion/informes/Libro%20RIENDAS2.pdf](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/Libro%20RIENDAS2.pdf)

Velásquez C, Fabio E. La Participacion Ciudadana En Bogota:¿Donde Estamos? ¿Para Donde Vamos? <http://www.accioncomunal.gov.co/seminario/Ponencia%20Fabio%20seminario.doc>

Vice Ministerio de Vivienda y otros: PLAMADUR, Plan de Rescate Histórico del Centro de la Ciudad. San Salvador, El Salvador. 1997.





Comisión de Concertación para la Participación Ciudadana de la Ciudad de San Salvador

n(o)vib

Después de seis años de promover la participación ciudadana en el municipio de San Salvador, se publica la sistematización de esta rica experiencia, junto a un marco conceptual sobre la participación ciudadana y un conjunto de reflexiones sobre los aspectos críticos de este proceso, sus virtudes, problemas y resultados, así como un conjunto de lecciones y aprendizajes.

Aunque la elaboración de los contenidos fue encargada a la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) por parte de la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, los diversos conceptos expuestos expresan no solo la opinión de los autores y la comisión, sino también, el sentir, no siempre coincidente, de las organizaciones y personas involucradas a lo largo de este proceso.

Con esta publicación, la Comisión Consultiva de Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, pretende motivar la continuidad de los cambios producidos en la forma de hacer gobierno en San Salvador, abriendo la municipalidad a la participación de la gente y construyendo ciudadanía. Asimismo se pretende aportar a la profundización de la democracia y el impulso del desarrollo local.

Instituciones miembros de la Comisión de Concertación para la Participación Ciudadana de San Salvador:



ALCALDIA MUNICIPAL  
DE SAN SALVADOR

funde

Fundación Nacional  
para el Desarrollo



LAS DIGNAS



FUNDASAL

MESA BARRIAL DE  
SAN JACINTO