



*Sacdel*

Sistema de Asesoría y  
Capacitación para el  
Desarrollo Local

# *Los mecanismos de participación y de concertación para el Desarrollo Local en El Salvador*

*y un estudio de caso:  
El Comité de Desarrollo Local  
de Puerto El Triunfo*

**Porfirio Cerritos  
Marcos Rodríguez**

Nuestro reconocimiento por el auspicio de este estudio y su publicación a:  
ACDI, Canadá  
ICCO, Holanda  
DIAKONIA, Suecia

San Salvador, Diciembre 2005

Parque Residencial Altamira, Edif. F-3. San Salvador  
[sacdel@sacdel.org.sv](mailto:sacdel@sacdel.org.sv) / [www.sacdel.org.sv](http://www.sacdel.org.sv)  
Tel. (503) 2273-5755 / Fax (503)2248-0772





# **INDICE, PRESENTACIÓN E INTRODUCCIÓN**

# INDICE

<b>Presentación</b> .....	<b>i</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>iii</b>
<b>1. Los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Participación ciudadana, concertación y alianzas</b> .....	<b>7</b>
2.1 El enfoque latinoamericano del desarrollo local .....	9
2.2 Delimitación conceptual de la participación ciudadana para el desarrollo local.....	11
2.3 Las distintas vías para la participación ciudadana .....	12
2.3.1 Participación informativa .....	13
2.3.2 Participación consultiva y propositiva .....	14
2.3.3 Participación resolutoria .....	14
2.3.4 Participación ejecutora.....	15
2.3.4 Participación contralora .....	16
2.4 Los conceptos de concertación y alianzas .....	18
<b>3. Entendidos o supuestos de la participación y concertación local</b> .....	<b>21</b>
3.1 Supuesto: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a legitimar el sistema democrático y la gobernabilidad.....	23
3.2 Supuesto: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a crear e incrementar las capacidades sociales que resultan vitales para el desarrollo .....	28
3.3 Supuesto: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión del Estado desde el municipio .....	29
3.4 Supuesto: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a promover la equidad social y el combate a la pobreza .....	32
3.5 Supuesto: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a lograr que la descentralización del Estado acerque efectivamente la gestión pública a la población .....	33
<b>4. Mecanismos de participación ciudadana y de concertación local</b> .....	<b>35</b>
4.1 Cabildo abierto.....	38
4.2 Consulta popular, referéndum o plebiscito .....	39
4.3 Organización vecinal .....	40
4.4 Comisiones mixtas municipales de concertación .....	42
4.5 Sesión abierta de concejo municipal .....	43
4.6 Planificación participativa .....	44
4.7 Presupuesto participativo .....	48
4.8 Comité de proyecto.....	49
4.9 Comité de contraloría .....	50
4.10 Otros mecanismos.....	50
<b>5. La experiencia de los Comités de Desarrollo Local</b> .....	<b>51</b>
5.1 Proceso de formación.....	53
5.2 Objetivos institucionales .....	60

5.3 Integración .....	62
5.4 Marco institucional .....	66
5.5 Estructura organizativa .....	67
5.6 Actividades .....	70
5.7 Infraestructura y financiamiento.....	72
5.8 Logros obtenidos .....	73
5.9 Problemas frecuentes .....	76
<b>6. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>78</b>
6.1 Sobre los supuestos de la participación .....	80
6.2 Sobre las características de los CDL.....	82
<b>7. Estudio de Caso: El Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo .....</b>	<b>89</b>
<b>Bibliografía</b>	



## PRESENTACIÓN

SACDEL, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local, presenta un nuevo estudio relacionado con su práctica de trabajo en el ámbito del desarrollo local.

Esta vez se trata de revisar las experiencias que se han venido desarrollando en el país, por lo menos desde 1994, en el impulso de diversos mecanismos de participación ciudadana y de concertación para el desarrollo local y, particularmente, de los Comité de Desarrollo Local.

De la idea inicial de estudiar el caso del Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo, el planteamiento evolucionó hasta el análisis general del tema, a partir de una muestra de referencia de veinte casos.

La opción que tomamos nos permitió que pudiéramos ofrecer en este estudio, una visión amplia de la necesidad, el papel, la eficacia y los problemas de la participación ciudadana y la concertación, tanto para la transformación democrática del país, como para promover el desarrollo en el ámbito local.

Creemos que de esta forma estamos poniendo en manos de los actores y agentes directamente involucrados, y demás sectores interesados en la problemática, un material que se propone responder a la necesidad de contar con un primer estudio de tipo general, que analiza el proceso desde una perspectiva de conjunto, rebasando así los límites de un caso particular.

Esperamos que los interesados en la búsqueda de referentes y lecciones que puedan servir a su propio trabajo, encuentren en este estudio:

Un planteamiento analítico que sustenta la participación y la concertación como componentes centrales para el desarrollo local y que contribuye a la democratización del país, a partir de los municipios.

Un inventario comentado sobre la gama de vías y de mecanismos de participación y de concertación que es posible implementar; y, una base práctica para reflexionar y contrastar su propia experiencia, a partir de la tipificación del proceso de surgimiento, funcionamiento, problemas y desafíos de los Comité de Desarrollo Local, que constituye una de las partes fundamentales de este trabajo.

Un caso de estudio: El comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo.

Por su propia naturaleza y por intención nuestra, el trabajo que presentamos a la consideración de los interesados y del público en general, no se cierra con esta publicación; por el contrario, queremos que sirva para:

Abrir debate sobre tema en general y estimular el intercambio de experiencias, aprendizajes y propuestas.

Abrir un espacio especial para quienes trabajan dentro o en apoyo de procesos de desarrollo local, a fin de que puedan alimentar con su propia experiencia la tipificación de

los CDL que aquí se propone, o contribuir a su actualización, teniendo en cuenta que el levantamiento de la información de los casos de referencia alcanza hasta 2003.

Para posibilitar el seguimiento interactivo que requieren ambos propósitos, UD. encontrará este trabajo en nuestro sitio web: [www.sacdel.org.sv](http://www.sacdel.org.sv) .

Tenemos mucho interés por sus opiniones, comentarios o contribuciones sobre experiencias que conozca. Nosotros las procesaremos con sus correspondientes créditos. Nos quedamos esperando sus aportes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El mecanismo interactivo estará abierto a lo largo del año 2006.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, y especialmente en los tres períodos de gestión municipal, que van de 1994 a 2003<sup>2</sup>, en El Salvador se han desarrollado hechos y procesos importantes, que si bien no han tenido todo el alcance y resultados esperados ni en la democratización efectiva del sistema político salvadoreño, ni tampoco en la descentralización del Estado para el desarrollo nacional y local; sin duda han creado una dinámica inédita en el país con respecto a la búsqueda de una nueva cultura y prácticas políticas también nuevas, en el nivel de la gestión de los municipios y la participación ciudadana para el desarrollo local.

Pese al arrastre de remanentes centralistas y autoritarios; así como de otras resistencias para un viraje serio que asegure la autonomía municipal, la descentralización del Estado y el desarrollo local; es innegable que hechos como el creciente protagonismo municipal en la búsqueda del desarrollo y la disponibilidad de los fondos municipales de inversión, logrados por la transferencia del seis por ciento de los recursos del presupuesto nacional a las alcaldías<sup>3</sup>, han incrementado la cantidad y calidad de experiencias hacia una nueva forma de ejercer los gobiernos municipales. Entre tales experiencias, aquellas relacionadas con la participación ciudadana ocupan un lugar preponderante en el proceso de cambios que se han estado produciendo durante el período aludido.

Este trabajo, concluido justo al final del período de gestión 2000-2003 de las municipalidades salvadoreñas, pretende contribuir a dar un paso más en el estudio del sentido, las características, modalidades, desafíos y perspectivas que plantean los mecanismos de participación ciudadana y de concertación para el desarrollo local.

De la metodología utilizada, destacamos tres elementos básicos que se integran en el trabajo:

Un proceso de reflexión y análisis documental y teórico sobre el asunto en estudio, particularmente en lo que se refiere a su relación general con el sistema político y con los retos que plantea el desarrollo local y nacional.

El análisis de la evidencia empírica recogida por medio de documentos, testimonios, entrevistas y talleres de interlocución con actores que han participado en varias de las experiencias que se tomaron como objeto de referencia para el estudio.

El análisis del bagaje institucional de SACDEL y de otras instituciones homólogas, sobre nuestra propia experiencia en la promoción de la participación ciudadana en varios municipios del país.

El material de análisis documental y teórico nos permitió situar el problema de la participación ciudadana como una necesidad; tanto en la dirección de profundizar la democracia, y sobretodo de superar las insuficiencias y vicios del sistema representativo de gobierno, como en la búsqueda de instrumentos para construir el desarrollo local sostenible.

---

<sup>2</sup> Las referencias empíricas que sustentan este trabajo cuentan hasta 2003, cuando se realizó el levantamiento de la información.

<sup>3</sup> Incrementados al 7% a partir de 2004.

De este análisis surgieron un conjunto de supuestos, preguntas e identificación de problemas, que tratamos de contrastar con la evidencia empírica.

Sustentados en lo anterior, finalizamos arriesgando algunas constataciones, reflexiones, propuestas y planteamientos de nuevos problemas, que pretenden aprovechar los aprendizajes y estimular el trabajo de quienes son los actores directos de tales experiencias.

Este trabajo consta de seis capítulos, y un caso.

En el primer capítulo se establece de modo muy general los antecedentes y la situación actual de la participación ciudadana en el país y se realiza un planteamiento preliminar del problema que se aborda en esta investigación.

En el segundo capítulo se ubica a la participación ciudadana y la concertación en el marco de lo que llamamos enfoque latinoamericano del desarrollo local, para después avanzar un poco en la delimitación conceptual de lo que entendemos por estas. Se desarrolla aquí también un análisis sobre distintas vías de participación ciudadana que se pueden implementar.

En el tercer capítulo se exponen cinco entendidos o supuestos que justifican y confieren importancia y vigencia a la participación ciudadana y la concertación local, en la actual encrucijada histórica del país.

En el cuarto capítulo se presentan, describen y discuten nueve mecanismos de participación ciudadana que han sido implementados o están contemplados en las leyes nacionales y que, junto a los Comités de Desarrollo Local, constituyen las alternativas que en buena parte han servido para canalizar los procesos de participación y concertación para el desarrollo local en el país, durante los últimos años. Con esta parte del trabajo pretendemos presentar información y valorar la variedad de mecanismos que ofrece la participación ciudadana y la concertación a los agentes del desarrollo local.

En el quinto capítulo se hace un recorrido sobre la experiencia de los comités de desarrollo local, cuyo nombre adoptamos como denominación genérica de un conjunto de organismos de funcionamiento permanente en los que confluyen la municipalidad y distintos actores locales. En el abordaje de este asunto se recoge y analiza la práctica de por lo menos veinte organismos de este tipo, recorriendo de modo general, aspectos tales como: proceso de constitución, objetivos, integración; marco institucional, organización y funcionamiento; así como los logros y los problemas fundamentales que experimentan.

El sexto capítulo presenta las conclusiones y reflexiones que se desprenden del análisis realizado, las cuales se proponen como elementos para el debate y como material de referencia para el trabajo de numerosos agentes del desarrollo local que buscamos la democratización y el desarrollo de los municipios y del país.

Como apéndice, se incluye el estudio de la experiencia del Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo.

# 1

# LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL



Es ampliamente reconocido por organismos nacionales e internacionales, que sustentan diversos enfoques ideológicos, que las principales causas internas que condujeron al conflicto armado en El Salvador, fueron las profundas disparidades sociales y territoriales; así como la incapacidad del sistema político de abrir espacios para la participación ciudadana. Estos dos problemas, cuyo denominador común es la exclusión de importantes sectores de la población de derechos políticos y sociales, se interrelacionaron de tal forma que dieron lugar al surgimiento de las dictaduras militares y los movimientos revolucionarios que caracterizaron las décadas de los años 70 y 80. Una situación similar se experimentó en casi todos los países latinoamericanos, de manera que se puede afirmar que la inclusión social y política son retos históricos para las sociedades latinoamericanas.

Durante la década de los 90, se han expuesto y ensayado distintas vías de enfrentar estos retos, las cuales no nos proponemos analizar en este trabajo. Sin embargo, cabe anotar que entre esta gama de diferencias, han existido también algunos lugares comunes, al menos de palabra, entre los que se destaca la necesidad de apostarle a una reforma del Estado, que incluya: a) un mayor protagonismo de las instancias subnacionales, en especial de las municipalidades; y b) un replanteamiento de la relación que existe entre la ciudadanía y el Estado.

Con estas reformas se intenta acercar las competencias, responsabilidades y recursos del Estado a la ciudadanía y sus problemas, descentralizándolo, con la expectativa de que esto contribuya a contar con un sector público más eficaz y eficiente. Pero también se pretende que la ciudadanía participe de manera más activa en la gestión pública, de manera que el Estado cuente con mayor control social, lo cual podría contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática y a construir sociedades más responsables, integradas y comprometidas con su propio desarrollo.

En esta lógica de pensamiento, durante los últimos años se ha producido en América Latina y El Salvador una extraordinaria difusión de experiencias orientadas a construir mecanismos organizacionales que permitan una mayor participación de las personas y sus organizaciones en la gestión municipal. Como consecuencia de esto, hay cada vez más municipios que cuentan con instancias organizadas de la población que acompañan la gestión de sus municipalidades, implementando acciones de desarrollo y compartiendo un conjunto de decisiones que tradicionalmente habían sido tomadas exclusivamente por los gobiernos locales o nacionales.

Así, en Guatemala se ha aprobado recientemente una Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y se ha reformado el Código Municipal incorporando un fuerte componente de participación ciudadana. Mientras que en Nicaragua, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador, se desarrollan una gran diversidad de experiencias orientadas a propiciar la participación ciudadana, la concertación territorial y la construcción de alianzas, mediante la formación de mecanismos institucionales en los que confluyen representantes del Estado, de la sociedad civil y del sector empresarial, en un contexto que se ha dado en llamar desarrollo local. Entre estas iniciativas se destacan en el continente, el Presupuesto Participativo, iniciado en Porto Alegre y hoy diseminado en muchos municipios de la región; y las reformas promovidas por la Ley de Participación Popular de Bolivia.

La crisis de las formas tradicionales de relación entre ciudadanía y Estado en América Latina es tal, que difícilmente se encuentre un político en la actualidad que al menos

públicamente se atreva a negar su compromiso con la promoción de una mayor participación ciudadana en la gestión pública.

Al analizar la experiencia salvadoreña, se encuentra que con posterioridad a las primeras elecciones municipales de la posguerra (1994) se comenzaron a implementar en algunos municipios ganados por la oposición, iniciativas de participación ciudadana y concertación local que fueron promovidas y asistidas técnicamente por algunas ONG que hoy conforman la Red para el Desarrollo Local (RDL). Estas experiencias tuvieron bastante éxito y reconocimiento de manera que con posterioridad a las elecciones de 1997, se ampliaron a una veintena de municipios, contando en esta oportunidad con el apoyo del programa de fortalecimiento municipal que ejecutó RTI con recursos financieros de la AID. Pero fue hasta después de las elecciones del año 2000 que estas experiencias comenzaron a generalizarse, debido a que las transferencias del gobierno nacional a las municipalidades que se realizaban a través el FISDL, fueron condicionadas a que los gobiernos locales realizaran Planes de Inversión Participativos.

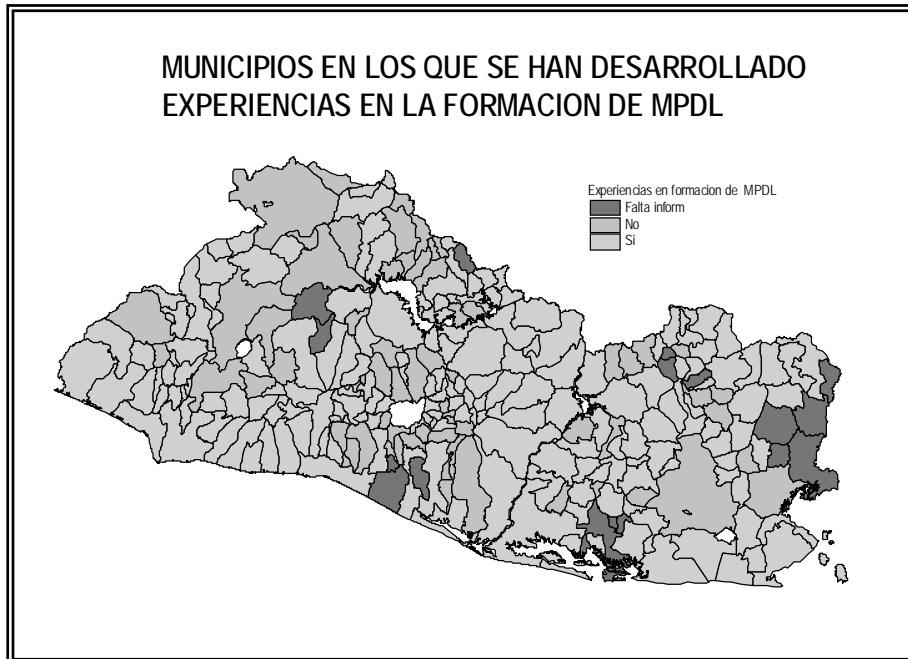
En términos generales se puede afirmar que fueron tres las experiencias que se han desarrollado con mayor intensidad: a) la planificación participativa; b) las instancias permanentes de participación y concertación, que adquiere distintos nombres según el caso, como Comités o Consejos de Desarrollo Local, Mesas de Concertación Distrital o Comités Interinstitucionales; y c) los Comités de Proyectos, que son organizaciones ad-hoc, formadas por representantes de una o más comunidades en las que se desarrolla un proyecto de la municipalidad.

Además de estos mecanismos participativos, cabe anotar que como respuesta social ante los terremotos que acontecieron a principios del año 2001, se organizaron Comités de Emergencia Municipal en muchos de los municipios afectados. En estos comités, participaron junto a la municipalidad, diversas organizaciones locales, con el objetivo de organizar las actividades de asistencia a los damnificados. Sin embargo, una vez pasadas las exigencias emergentes de estos desastres, no tan "naturales", los comités de emergencias han dejado de funcionar o han integrado sus actividades a los comités de desarrollo local, que en algunos casos se reconstituyeron con el nombre de Comités de Reconstrucción y Desarrollo.

No es fácil lanzar una definición única para todas estas experiencias, sin embargo se puede afirmar que se trata de instancias de participación y concertación ciudadana que son más o menos representativas de los distintos sectores que conforman los tejidos organizativos de la población local, con más o menos liderazgo, con grados y formas de institucionalidad diferente, pero se caracterizan en todos los casos por funcionar como interlocutores válidos de la ciudadanía en los procesos de gestión local.

A la fecha, no existe un registro detallado de estas experiencias. Sin embargo a través de entrevistas a diversas ONG's y al FISDL, se puede determinar que estos ensayos se han realizado en por lo menos 181 de los 262 municipios del país, lo cual resulta sumamente significativo, si se toma en cuenta que estas formas de participación y concertación carecen de un marco legal que los vuelva obligatorias.

De los tres tipos de mecanismos de participación y concertación local que se han mencionado, los comités de desarrollo local (CDL) resultan los más interesantes y complejos, ya que consisten en una instancia de carácter permanente de gestión local, debido a lo cual concitan el interés de este trabajo.



La información recabada hasta el momento (2003) a través de informantes calificados, permite adelantar que el proceso de constitución de los CDL no es homogéneo a nivel nacional, sino que ha dado lugar a distintas situaciones que se pueden agrupar como se expone a continuación.

Existen unos 56 municipios en los que los CDL han seguido funcionando con cierta regularidad y se han transformado en mecanismos reconocidos de participación ciudadana y concertación local.

Algunos CDL han dejado de funcionar o lo hacen esporádicamente, cuando son convocados por el gobierno local o cuando alguna entidad externa al municipio requiere contactarlos.

En otros casos, como en Acajutla, Sonsonate, Apastepeque y San Agustín, los CDL que se formaron originalmente dejaron de funcionar cuando hubo un cambio de gobierno local en el año 2000, pero se reconstruyeron con posterioridad.

En algunos municipios como en Puerto el Triunfo y Nejapa, donde originalmente se habían constituido CDL que fueron modelos de réplica, la relación entre las organizaciones ciudadanas y el gobierno local entró en crisis y aunque estos continuaron funcionando como instancias de representación ciudadana, se interrumpió el proceso original de participación y concertación con la municipalidad., que en el caso de Puerto El triunfo se ha reintentado durante el período 2003- 2005 con muchos altibajos, claramente atribuibles a la falta de voluntad, liderazgo y capacidad de respuesta de la municipalidad.

La diversidad de resultados obtenidos hasta el momento y el hecho de que ya se cuenta con una experiencia acumulada de casi ocho años, obliga a hacer un alto en el camino para realizar una reflexión ordenada sobre el tema y una verificación empírica de los resultados que se han obtenido. De lo contrario, se corre el riesgo de que el tema nunca se aborde con la seriedad necesaria, lo cual es lamentablemente probable, ya que los

actores del desarrollo en El Salvador nos mostramos a menudo renuentes a revisar, reflexionar y teorizar, sobre lo que hacemos. De manera tal que las iniciativas que se emprenden quedan a menudo a mitad de hacer.

Para revisar el tema de este trabajo se propone establecer en primer lugar: qué entendemos por participación ciudadana y concertación para el desarrollo local, así como cuáles son sus rasgos distintivos. Los malos entendidos en las cuestiones del desarrollo devienen a menudo de la falta de claridad en conceptos básicos que equivocadamente se dan por aclarados y acordados.

El paso siguiente consistirá en exponer los supuestos que sustentan la necesidad de los CDL, vale decir: ¿cuales son las situaciones que los hacen necesarios y qué resultados esperamos de su aplicación?. Esto es importante desde el punto de vista metodológico, ya que la evaluación de estos mecanismos debe de realizarse en contraste con los resultados esperados; sin que esto niegue que puedan resultar hallazgos de situaciones positivas o negativas que no han sido previstos con anterioridad.

En tercer lugar, se analizarán con detenimiento algunas experiencias, de manera de conocer cómo se han desarrollado, cuáles han sido sus principales aciertos y limitaciones.

Una vez que analicemos las experiencias trataremos de sacar algunas conclusiones que permitan contrastar la práctica de los CDL estudiados con las expectativas que justifican su construcción, así como determinar tanto sus aciertos como sus limitaciones.

Por último expondremos algunas recomendaciones que permitan orientar el trabajo futuro en cuestiones como ¿cuál debería ser el rol de estos organismos y cuáles sus límites?, ¿cómo deberían de constituirse?, ¿cómo debería ser su relación con el gobierno local?, ¿cuáles son los retos que estos plantean a la forma de hacer gobierno municipal?

Las respuestas a estas preguntas, tienen una indudable importancia para el futuro del desarrollo local y la democracia en el país. No solo porque permiten sistematizar y evaluar los avances realizados, así como señalar los errores cometidos, sino también y fundamentalmente porque es necesario sacar conclusiones que permitan orientar la acción futura de los distintos actores involucrados sobre metodologías y marcos conceptuales que resultan imprescindibles para avanzar en la construcción de dinámicas de desarrollo local.

# 2

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONCERTACIÓN Y ALIANZAS**



## 2.1 El enfoque latinoamericano del desarrollo local

Las ideas sobre el desarrollo local surgieron en Europa, en la década de los años 80, como respuesta a la profunda crisis económica que estaban viviendo estos países ante la reestructuración del sistema económico mundial y la incapacidad de los gobiernos nacionales de mantener lo que se conoce como el Estado de Bienestar. Como consecuencia de la crisis económica, los gobiernos nacionales ya no podían sostener los mismos niveles de seguridad social y laboral que los había caracterizado durante los últimos 30 años, debido a lo cual se vieron obligados a responder a la iniciativa descentralizada de la gente, los gobiernos locales y los regionales, para abordarlos. De ahí que el enfoque europeo del desarrollo local pusiera desde su inicio el acento en aspectos como la transferencia de responsabilidades y recursos de las instancias nacionales a las regionales y locales, con el objetivo de estimular la generación de empleo productivo, la formación de redes empresariales, la reconversión empresarial (particularmente de las pequeñas y mediana empresas) y la creación de empleo.

Cabe señalar que la mayor parte de los países de Europa Occidental se caracterizaban por contar históricamente con Estados fuertes e instancias subnacionales de gobierno que gozaban de más competencias y, sobre todo, de más recursos: humanos, técnicos y financieros, que la mayor parte de los países latinoamericanos. Debido a esto, pese a que la descentralización del Estado hacia los gobiernos regionales y municipales implicó decisiones importantes en algunos países, pudo realizarse sin que esto representara una experiencia traumática para su sistema político.

Otro aspecto que distingue el contexto de Europa occidental en el que surgió el enfoque del desarrollo local es que todos sus países gozaban de una gobernabilidad democrática consolidada, caracterizada por la presencia de sistemas de representación política afincados en la ciudadanía, libertades cívicas reconocidas, una cultura democrática bastante extendida y tejidos organizacionales históricamente arraigados. De ahí que las ideas sobre la descentralización del Estado no se orientaron tanto a reformar el sistema de relación política entre ciudadanía y Estado, como a promover una mayor iniciativa de los organismos subnacionales del Estado en la promoción del empleo y el ingreso.

En América Latina, las primeras ideas sobre el desarrollo local llegaron desde Europa, en la misma década, pero se enmarcaron en un entorno radicalmente diferente. En esos momentos, las sociedades latinoamericanas estaban saliendo de una década de dictaduras militares o guerras civiles que se habían caracterizado por el cierre de los escasos espacios democráticos tradicionales, y el surgimiento de nuevos espacios de carácter vecinal o municipal que fueron tolerados por las dictaduras. De ahí que las nuevas ideas sobre el desarrollo local tuvieron aquí, desde un principio una connotación más política, relacionada con cuestiones que han estado históricamente pendientes en las sociedades latinoamericanas, como es la construcción de un Estado más responsable socialmente y más cercano a la sociedad, vale decir más descentralizado, pero también más democrático (participativo).

El aspecto en común entre ambos enfoques es que hacen hincapié en la potencialidad que ofrece lo pequeño, lo cercano a la gente y sus problemas, para involucrarla en la búsqueda de respuestas a los retos que plantea su propio desarrollo. De ahí que el concepto de lo local es mucho más que una simple localización física espacial, o un nivel político administrativo del Estado; para considerarse como un espacio social en el que es posible potenciar la cooperación entre las personas y sus organizaciones.

La diferencia radica en que el enfoque europeo es más pragmático y económico, ya que parte del reconocimiento de que el sistema funciona bastante bien aunque es necesario fortalecerlo en la capacidad que tienen sus estructuras de base (municipalidad y tejidos empresariales locales) de generar iniciativas, innovación, productividad, ingreso y empleo. Por su lado, el enfoque latinoamericano es más crítico a un sistema imperante que no funciona adecuadamente y a puesto más el acento en cuestiones políticas y sociales que esencialmente replantean la estructura del Estado y la relación entre este y la sociedad.

Cabe señalar que la diferencia entre ambos enfoques no se debe cuestiones idiosincrásicas y culturales, sino a que en la realidad latinoamericana está pendiente la implementación de reformas políticas y sociales que ya se han realizado en Europa, las cuales resultan claves para dotar a los esfuerzos económicos de un entorno favorable. Entre estas reformas adquiere una especial importancia la promoción de la participación ciudadana y la concertación como aspectos distintivos del enfoque latinoamericano del desarrollo local. Veamos como ejemplo tres definiciones producidas entre nosotros en los últimos años, de lo que se debe de entender por desarrollo local en estas latitudes.

Para la Estrategia de Nacional de Desarrollo Local (ENDL)<sup>4</sup>, el desarrollo local se define como:

“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...”

Para la Red para el Desarrollo Local, integrada por SACDEL, FUNDE, FUNDAMUNI, FUSAI, FUNDAUNGO y FLACSO, el desarrollo local debe comprenderse como:

“Un proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio”<sup>5</sup>.

Mientras que para la Fundación Interamericana, agencia norteamericana de cooperación que apoya proyectos de desarrollo local en la mayor parte de los países de América Latina, el desarrollo local debe de entenderse como:

“Un proceso participativo para abordar y resolver diversos problemas socioeconómicos en un territorio determinado, por medio de la formación de alianzas entre la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado, que conduzcan al desarrollo sostenible, a la mejora de la calidad de vida de los grupos de bajos ingresos, y al fortalecimiento de la democracia en la región”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Estrategia Nacional de Desarrollo Local, elaborada en el año 2000 de manera conjunta por el Gobierno de El Salvador (representado por FISDL e ISDEM), ANEP, FUSADES y la Red para el Desarrollo Local.

<sup>5</sup> El Desarrollo Local y Regional. Una Propuesta a la Nación, Red para el Desarrollo Local, 1998.

<sup>6</sup> Fundación Interamericana, 1998.

Como puede observarse, en las tres definiciones citadas la participación ciudadana y la concertación o la formación de alianzas entre los actores locales son rasgos esenciales del desarrollo local, mientras que el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de las personas es el objetivo buscado. Estos son los atributos fundamentales de lo que para la realidad latinoamericana es el desarrollo local.

## **2.2 Delimitación conceptual de la participación ciudadana para el desarrollo local**

¿Que es entonces la participación ciudadana para el desarrollo local?. Una primera aproximación al concepto permite afirmar que este tipo de participación hace referencia al involucramiento de las personas y sus organizaciones en los procesos de gobierno, que se realiza con el propósito de promover el desarrollo del municipio. Vale decir que es un proceso que se desarrolla entre dos tipos de actores, ciudadanía y gobierno local; y que tiene el propósito de que las personas y particularmente sus organizaciones puedan influir tanto en los procesos de toma de decisiones, como en la calidad de los servicios y obras públicas, y en la contraloría de la gestión de las autoridades electas y de los funcionarios públicos.

Para delimitar mejor la idea de lo que entendemos por “participación ciudadana”, conviene distinguirla de otras formas de participación, como son la “participación electoral” y la “participación autogestionaria”.

La “participación electoral” es el medio principal que permite la democracia representativa salvadoreña a la ciudadanía para influir en las cuestiones del Estado y consiste básicamente en la oportunidad que tienen los ciudadanos y ciudadanas de elegir periódicamente, en relativa igualdad de condiciones, a quienes los y las representaran en los puestos de gobierno. De manera relacionada, la participación electoral también ofrece la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas puedan proponerse para ser elegidos como representantes del pueblo en el gobierno, siempre y cuando su candidatura sea respaldada por un partido político. Vale decir que la participación electoral, es un acto que se produce periódicamente (entre la finalización de un período de gobierno y el comienzo de otro), y que tiene por objeto que la ciudadanía pueda elegir a quienes tomarán decisiones en su representación. De ahí que haya quienes afirman que la participación electoral, por si misma, es una forma de participación, para no participar.

En cuanto a la “participación autogestionaria” diremos que hace referencia a las iniciativas asociativas que emprenden las personas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus asociados. Este es el caso de las organizaciones comunitarias, las cooperativas, los grupos de ayuda mutua, etc. Lo que distingue a este tipo de participación de las otras dos es que ésta no hace alusión a una relación entre ciudadanía y Estado, sino a una relación de cooperación que establecen los ciudadanos entre sí. Vale decir que cuando las ONG, agencias de cooperación e incluso los gobiernos, desarrollan proyectos orientados a apoyar iniciativas de “auto ayuda” mediante asociaciones comunitarias u otro tipo de organizaciones sociales, en los que no están en juego decisiones públicas, están promoviendo la “participación autogestionaria”.

Volviendo a la idea de “participación ciudadana” diremos que esta se distingue de la participación autogestionaria, por el hecho de que siempre hace referencia a la participación de las personas en cuestiones del Estado, tanto en su expresión de Estado -

País, como del Municipio en tanto expresión local del Estado. De ahí que en este caso no hablamos de participación de las personas, sino de la ciudadanía, que no es otra cosa que las personas que conforman la sociedad en el ejercicio de sus derechos políticos, y responsabilidades correlativas respecto del Estado<sup>7</sup>.

En cuanto a la distinción entre participación ciudadana y participación electoral, diremos que en nuestra opinión radica principalmente en tres aspectos.

El primer aspecto distintivo es que la participación ciudadana no consiste en elegir quienes decidirán por nosotros, sino en formar parte activa de los procesos de gobierno en los que se decide cuáles son los problemas de la comunidad y cómo serán abordados<sup>8</sup>. De ahí que cuando hablamos de participación ciudadana en un municipio, no nos estemos refiriendo a la elección trianual de gobiernos municipales, sino al involucramiento de la ciudadanía y sus organizaciones en cuestiones como la asignación presupuestaria de la municipalidad, la planificación local o la contraloría de las autoridades electas.

La segunda distinción deviene de la primera y consiste en que la participación ciudadana es más o menos continua y se desarrolla de manera diversa, durante los períodos de gobierno y no antes o después como sucede con la participación electoral.

El tercer aspecto que diferencia a la participación ciudadana de la electoral, es que en este caso la ciudadanía y el Estado en el nivel local interlocutan directamente, sin recurrir a la mediación de los partidos políticos. Esto no quiere decir que tanto gobernantes como gobernados no formen parte o sientan simpatías por partidos políticos, sino que en este caso los representantes del gobierno hablan en nombre del Estado y los representantes de la ciudadanía lo hacen a nombre de las personas, organizaciones o empresas que ellos representan en ese momento.

### 2.3 Las distintas vías para la participación ciudadana

La participación ciudadana no se limita a un acto como el Cabildo Abierto, ni a un organismo como el CDL, sino que se puede y debe desarrollar por medio de diversas vías, que según de lo que se trate se puede clasificar como:

- ✓ Participación informativa
- ✓ Participación consultiva y propositiva.
- ✓ Participación resolutive
- ✓ Participación ejecutiva
- ✓ Participación contralora.

Estas vías de participación ciudadana no deben de ser vistas en un orden secuencial, en el sentido de que unas tengan que desarrollarse primero que otras; ni representan una escala jerárquica, en las que unas denoten niveles superiores de participación que otras. Si no que se trata de vías diversas que se pueden implementar de manera complementaria, es decir apoyándose entre sí. Veámoslas más detenidamente.

<sup>7</sup> Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta. Argentina 1996, Pág. 178.

<sup>8</sup> Gunsteren, Herman van, *Notes on a theory of citizenship, en Birnbaum, Lively y Parry, Democracy, consensus and social contract*, Sage, Londres 1978

### 2.3.1 Participación informativa

La participación informativa es aquella en la que la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer sobre el manejo de los asuntos públicos que hacen sus autoridades electas. El acceso a la información puede parecer una forma muy elemental de participación, sin embargo juega un papel fundamental ya que define de alguna manera la calidad que tendrán las otras vías de participación. Con una población desinformada, difícilmente se puede desarrollar un proceso participativo de calidad.

En este tipo de participación la información circula también de abajo hacia arriba, siendo ésta una de las fortalezas que se ha señalado de los métodos participativos de trabajo, ya que permite que los proyectos se orienten con base en la información que la municipalidad o la entidad ejecutora recaba de la comunidad. Se parte del supuesto de que la comunidad sabe cuales son sus mayores necesidades y de un conjunto de detalles que resultan claves para el éxito de los proyectos.

En El Salvador, la circulación de información en ambas direcciones mencionadas ha sido tradicionalmente precaria, ya que los asuntos públicos se han considerado como un privilegio de los grupos de poder y esto por reflejo y por inercia se ha reproducido también en el nivel de las alcaldías y otros centros menores del poder.

Al analizar el marco jurídico nacional, por ejemplo, se encuentra que este es sumamente pobre en lo que respecta a consagrar el derecho de la ciudadanía a ser informada sobre los asuntos que deberían de ser públicos. La Constitución, por ejemplo, sólo establece en su artículo 18 que “toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas,”<sup>9</sup> pero no establece ninguna obligación de información de parte del Estado a la ciudadanía que vaya más allá de la publicación de las leyes en el Diario Oficial. El Código Municipal es en este sentido un poco más preciso al establecer que los gobiernos locales “deberán celebrar cabildos abiertos por lo menos cada tres meses para informar públicamente de la gestión municipal”.<sup>10</sup>

En la práctica, como es sabido, la información que recibe la ciudadanía sobre la gestión pública es muy escasa y tiene en la mayoría de los casos un fuerte contenido de propaganda política partidaria. A nivel local, por ejemplo, la ciudadanía carece de información sobre cuestiones tan elementales como el presupuesto y el gasto municipal, los contratos o préstamos, las propuestas de ordenanzas o los planes y proyectos de la gestión gubernamental.

Durante los últimos años, las cuestiones municipales han adquirido una mayor presencia en los medios de prensa. Sin embargo, la información que de estos recibe la ciudadanía es muchas veces sensacionalista y poco objetiva.

Esta situación, agravada por el bajo nivel educacional de una parte muy considerable de la población, afecta negativamente la calidad de la participación ciudadana y definitivamente no contribuye a la probidad y transparencia en la gestión pública. Por otro lado, los gobiernos locales se ven también negativamente afectados, ya que la ciudadanía

<sup>9</sup> Constitución de El Salvador, Art. 18.

<sup>10</sup> Código Municipal de la República de El Salvador, 1986, Art. 115.

generalmente desconoce sus limitaciones presupuestarias u otro tipo de dificultades que podrían ser resueltas con mayores niveles de responsabilidad ciudadana.

### **2.3.2 Participación consultiva y propositiva**

La Participación consultiva hace alusión a la posibilidad que tiene el gobierno de consultar problemas o iniciativas propias con la ciudadanía, así como con el derecho que tiene la ciudadanía de hacer propuestas para que estas sean consideradas por la autoridades electas. Se trata, en todo caso de un nivel de intercambio de opiniones y posiciones en las que la ciudadanía participa en el proceso de toma de decisiones, sin que su opinión sea de obligatorio cumplimiento para sus representantes.

La participación consultiva ofrece la posibilidad de enriquecer considerablemente el proceso de toma de decisiones y reducir el riesgo de cometer errores. Sin embargo, esto no significa que el gobierno deba consultar todas sus decisiones, ya que esto resultaría sumamente engorroso y limitaría el mandato que le confiere la elección popular. De lo que se trata es los gobernantes consulten las decisiones que pueden afectar directamente a sectores ciudadanos y que por otro lado permita que surjan iniciativas de la ciudadanía que enriquezcan el proceso de toma de decisiones.

El marco legal para este tipo de participación es tan estrecho en el país, como la cultura política es renuente a potenciarla. Sin embargo, durante los últimos años se ha incrementado considerablemente el nivel de consultas de los gobiernos locales a la ciudadanía, principalmente en lo referente a proyectos que pueden afectar la vida de la comunidad. También se ha extendido la implementación de consultas sobre decisiones más estratégicas, como es el caso de los planes de desarrollo local.

En general, se trata de procesos de consulta en los cuales es difícil definir quien toma la decisión al final, siendo la concertación y la construcción de consensos la modalidad privilegiada de llegar a resultados. Esta forma de participación es particularmente accesible en los municipios rurales y menos poblados, que son la mayoría en el país. En estos, el gobierno local intercambia habitualmente opiniones con las comunidades en asambleas, comités de proyecto y Comités de Desarrollo Local.

Sin embargo, también se encuentran modalidades de participación consultiva más estructuradas en municipios muy poblados, como es el caso del presupuesto participativo de San Salvador (2000-2001) o el proceso de planificación estratégica que se ha desarrollado en Nueva San Salvador (2002). Para facilitar esta interacción algunas municipalidades han subdividido a los municipios en zonas o distritos.

### **2.3.3 Participación resolutive**

La participación resolutive hace referencia a la participación directa y determinante de la ciudadanía en la toma de algunas decisiones, de manera que el veredicto ciudadano tiene carácter vinculante, vale decir que el gobierno esta obligado a aceptarlo. Esta posibilidad esta prevista de manera formal en la mayoría de los países con tradición democrática y sus mecanismos de aplicación son los plebiscitos, referéndum y la consulta ciudadana.

La participación resolutive se puede requerir por distintos motivos. Hay ocasiones en que la importancia de la decisión que se debe tomar, determina que el gobierno prefiera que la

misma sea respaldada por un pronunciamiento específico de la ciudadanía. Este es el caso de los plebiscitos celebrados en algunos países europeos para decidir la integración a la Unión Europea (UE) o para la adopción del euro como moneda única; y el de Uruguay donde se llevó a plebiscito cuestiones como la privatización de los entes del Estado, la reforma de la ley electoral y la reforma educativa.

También puede suceder que en el gobierno haya distintas posiciones sobre un punto y este decide preguntar directamente a la ciudadanía para preservar la unidad del gobierno. Tal fue el caso del plebiscito sobre el empleo de la energía atómica en Suecia. Hay casos también como en Suiza, en que la ciudadanía es consultada permanentemente por el gobierno sobre distintos puntos, debido a que esto es parte del sistema y la cultura de gobierno. Por último, hay que mencionar las situaciones en que desde la ciudadanía se toma una iniciativa que adquiere un gran respaldo popular y esto obliga a que el gobierno tenga que convocar a un plebiscito, como sucedió en Uruguay a propósito de la Ley de Amnistía.

Pero la participación resolutoria de la ciudadanía no solo está referida a las grandes decisiones que se toman en los plebiscitos o referéndum, sino que también se puede implementar, sobre todo en el espacio local, en torno a cuestiones menores y focalizadas, en las que el gobierno entiende que las personas directamente afectadas pueden tomar una mejor decisión.

Este puede ser el caso del manejo del agua en una comunidad rural, o una decisión referida al manejo de una zona verde o parque en una colonia urbana. En la práctica, este tipo de situaciones se producen constantemente en los municipios y últimamente han surgido gobiernos locales que transfieren a las comunidades o directivas comunales el poder de decisión sobre asuntos referidos a la vida de la comunidad.

En El Salvador, como en la mayoría de los países con tradición autoritaria, no hay antecedentes relevantes de participación resolutoria de la ciudadanía, pese a que el Código Municipal, en el artículo 116, reconoce la figura de la Consulta Popular. Tal ausencia está seguramente relacionada con la cultura política nacional, la ausencia de gobiernos municipales con representación política proporcional y el hecho de que el Código no prevé la posibilidad de la iniciativa ciudadana en sus escasos mecanismos orientados a la participación.

### **2.3.4 Participación ejecutora**

La participación ejecutora sucede en los casos en que la ciudadanía de manera organizada participa como co-ejecutora de obras o co-administra servicios y espacios públicos municipales. Este tipo de participación abre la posibilidad de movilizar recursos financieros, materiales y humanos que se pueden sumar a los recursos de la Alcaldía. Por otro lado, al incorporar a la comunidad a procesos de ejecución se logra muchas veces un uso más eficiente de los recursos, decisiones operativas más ajustadas a la realidad y lo que es fundamental, mayores posibilidades de generar responsabilidad social en la sostenibilidad de las iniciativas públicas locales.

Este tipo de participación puede llevar a cierta descentralización y hasta a la concesión de servicios municipales a organizaciones ciudadanas. Sin embargo debe distinguirse de la privatización de servicios municipales, ya que de lo que aquí se trata no es de una

relación: público estatal vs. empresa privada para abordar un problema público; sino de una relación: público estatal vs. público social, en la que no media el interés de lucro. Por lo tanto, los actores de esta relación no son la municipalidad y las empresas, sino la municipalidad y las organizaciones sociales, sean estas organizaciones de vecinos, organizaciones sociales con fines específicos u ONG.

Existen diversos ejemplos de participación de la comunidad en la ejecución de decisiones, obras o servicios municipales. El más tradicional ha sido el aporte de mano de obra de las comunidades pobres en la construcción de infraestructura social. Pero en los últimos años esta situación ha avanzado considerablemente y hay casos en los que las municipalidades comparten o delegan a organizaciones ciudadanas la gestión de servicios y espacios públicos.

Un ejemplo de esta clase de participación es la gestión conjunta de espacios deportivos entre la alcaldía y organizaciones comunitarias, que se produce como resultado de un proyecto que actualmente ejecuta la Comisión Nacional de Seguridad Pública (CNSP), con el objetivo de prevenir socialmente la delincuencia en quince municipios del país. Más ejemplos se registran en otros países, donde las alcaldías co-gestionan Centros de Desarrollo Infantil y otras entidades de servicio social de forma tripartita, con la participación de los beneficiarios y alguna ONG especializada en la materia.

En 1999, el proyecto CERCA, realizado por Hábitat de la ONU, planteaba la posibilidad de profundizar y ampliar este tipo de experiencias de gestión compartida entre Alcaldía y organización comunal, como una forma de proveer y sostener servicios sociales en zonas rurales deprimidas y marginales urbanas.

Sacdel ha propiciado varias experiencias en las que la participación ejecutora incluye la entrega de fondos para un proyecto determinado que administran conjuntamente la instancia ciudadana o comunitaria del caso, y la municipalidad, y no la ONG como es bastante común hasta ahora.

### 2.3.5 Participación contralora

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>11</sup>. Más concretamente se trata de un conjunto de condiciones y mecanismos que hacen posible que las personas que constituimos la base de la sociedad y justificamos la existencia del Estado, podamos ejercer control “sobre lo que pertenece a todos, lo que es de todos y lo que nos involucra a todos”<sup>12</sup>.

La actualidad que está adquiriendo la discusión sobre esta forma de participación en los sistemas democráticos, se sustenta en la creciente desconfianza que justificadamente siente la ciudadanía de los países latinoamericanos, hacia el manejo que hacen los partidos políticos y los funcionarios públicos del Estado, pese a que en todos los países existes organismos contralores del Estado, como es el caso de la Corte de Cuentas en El Salvador.

En el marco de esta discusión, la contraloría social se propone como un mecanismo que puede contribuir a hacer vigentes los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad, que la sociedad espera de la gestión pública.

<sup>11</sup> Probidad, Boletín No. 24, 22 de noviembre del 2001.

<sup>12</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Es interesante constatar que al revisar la Constitución de la República y el Código Municipal (1986) no se encuentra ninguna alusión al derecho de contraloría social ni mucho menos mecanismos que la faciliten. La razón de tal situación radica en el carácter autoritario que ha tenido históricamente el Estado salvadoreño y en la natural renuencia que siente cualquier grupo de personas u organización que detenta posiciones de poder, a estar sujetos al control social.

El camino que se ha seguido tradicionalmente para minimizar la corrupción en el Estado ha sido establecer cada vez más mecanismos burocráticos de control, que casi invariablemente van de arriba hacia abajo y no han hecho otra cosa que profundizar la ineficacia e ineficiencia de la gestión pública.

Un buen ejemplo de esta tendencia a controlar de arriba hacia abajo, es el conflicto que el gobierno nacional mantiene desde 1998 con las municipalidades, a propósito de las transferencias del FODES. Con creciente insistencia, el gobierno nacional se ha esforzado por demostrar que las municipalidades no hacen un uso adecuado de las transferencias que reciben y en consecuencia presiona para disminuirlas o recibir un mandato que le permita un mayor control sobre el uso de las mismas. Los gobiernos locales por su parte, defienden su autonomía y resienten el control que quiere ejercer sobre ellos el gobierno nacional, aduciendo con cierta razón que este papel solo puede ser cumplido por la Corte de Cuentas, ya que este es el único organismo responsable de ejercer esta función en el sector público. Sin embargo, esta institución también ha sido denunciada recientemente por la prensa como un organismo sin control, que se encuentra sometido a un manejo patrimonial por parte de un partido político.

En este atolladero, ninguna de las partes ha propuesto la solución más obvia y simple, que consiste en promover mecanismos de control desde las sociedades locales, ya que los recursos transferidos no pertenecen en última instancia al gobierno nacional, o a las municipalidades y menos a un partido político, sino a la ciudadanía que es quien paga impuestos, justifica la existencia del Estado y elige a los gobiernos.

Pese a las resistencias que presenta esta forma de participación, debe reconocerse que durante los últimos años se han producido algunas experiencias interesantes en el ámbito local. En el año 2000, por ejemplo, se implementó un proyecto piloto de contraloría ciudadana en seis municipios del país (Olocuilta, Tecoluca, Zacatecoluca, Suchitoto, San Salvador y Soyapango), obteniéndose resultados interesantes. En este proyecto, los Comités de desarrollo Local constituyeron en común acuerdo con los gobiernos locales, comités de contraloría que requirieron informes de rendición de cuentas a las municipalidades y extendieron sus actividades a proyectos desarrollados por entes del gobierno nacional. Otra experiencia interesante es la realización de informes de rendición de cuentas que ha promovido la ONG estadounidense RTI, en diversos municipios del país.

En lo que respecta al marco legal, debe señalarse como un avance la introducción del derecho de contraloría en la recientemente aprobada Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador (2002). La ordenanza establece que:

“La ciudadanía tiene el derecho a supervisar los procesos de toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos, así como la probidad de gobernantes y funcionarios

municipales. Esto implica que pueden exigir a las autoridades, que rindan cuentas de sus acciones ante la ciudadanía y que ésta pueda participar en el seguimiento, control y evaluación en la ejecución de proyectos o acciones municipales.

Así mismo, la ciudadanía tiene el derecho a denunciar ante el Gobierno Municipal cualquier abuso de autoridad o anomalía cometida por algún funcionario o empleado municipal<sup>13</sup>.

Para garantizar este derecho, la ordenanza establece la constitución de comités de contraloría ciudadana los cuales “podrán constituirse a nivel vecinal, zonal y distrital... por ciudadanos y ciudadanas de reconocida honradez, elegidos por las asambleas de representantes en sus respectivas demarcaciones territoriales”<sup>14</sup>. Las funciones de estos comités se establecen como “solicitar información de interés para la ciudadanía, supervisar la ejecución de proyectos y salvaguardar el cumplimiento de los derechos ciudadanos mencionados en esta ordenanza”<sup>15</sup>.

También merece mencionarse el caso de la “Política y Ordenanza Municipal para la Participación Ciudadana” de Municipio de Santo Tomás, Departamento de San Salvador, en la que se reconoce la contraloría social: a) como uno de los principios en que se sustenta la política de participación ciudadana; b) como una instancia de participación ciudadana a promover y c) como derecho de “contraloría y denuncia de la ciudadanía”<sup>16</sup>. Otro ejemplo sobre la introducción de la contraloría social en el marco legal, es su mención en las recientemente aprobadas leyes de Consejos de Desarrollo y Código Municipal de Guatemala. Estas leyes introducen el derecho de contraloría en el ámbito local y le confieren a los Consejos de Desarrollo, que son mecanismos similares a los CDL de El Salvador la competencia de controlar la ejecución de los planes de desarrollo, la ejecución de proyectos implementados por cualquier ente del Estado y reportar el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad.

## 2.4 Los conceptos de concertación y alianzas

La participación ciudadana se presenta habitualmente de manera asociada con la concertación y la construcción de alianzas, sin que se establezca muy claramente la diferencia entre estos conceptos relacionados, pero distintos.

Como ya expresamos, la participación ciudadana hace alusión al involucramiento de las personas y sus organizaciones en el proceso de gobierno. Ahora bien, los problemas de la participación surgen muchas veces porque se parte del falso supuesto de que todas las partes involucradas en este tipo de procesos estarán siempre de acuerdo ya que todos proclaman la búsqueda del “bien común”, y su adhesión al desarrollo del municipio. Cuando la verdad es que en los municipios conviven junto a las identidades potenciales de intereses territoriales, también un conjunto de intereses y puntos de vista distintos y a veces opuestos. De manera que si no se forman mecanismos para manejar las diferencias y construir acuerdos, los procesos participativos entran rápidamente en crisis.

<sup>13</sup> Alcaldía de San Salvador, Ordenanza para la Transparencia en la gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, 2002, Art. 15.

<sup>14</sup> Idem, Art. 55.

<sup>15</sup> Idem, Art. 56.

<sup>16</sup> Concejo Municipal de Santo Tomás, Depto. de San Salvador . “Política y Ordenanza para la Participación Ciudadana. Municipio de Santo Tomás”(Diario Oficial, Tomo 357, No 226, 2 de diciembre de 2002); Publicación: Sacdel, San Salvador, 2003.

Cabe señalar, que la posibilidad de que hayan posiciones diferenciadas en un municipio no corresponden solamente a dos sectores: ciudadanía y gobierno local, sino que también existen distintos grupos de interés que pueden estar representados en los distintos sectores sociales del municipio, las empresas, los partidos políticos, los grupos religiosos, etc. En este sentido, se puede afirmar que cuanto más poblado y desarrollado económicamente se encuentre un municipio, tanto mayor será su diversidad de intereses.

De ahí la importancia de que la participación sea acompañada de voluntad política y de mecanismos y procedimientos capaces de generar concertación local.

Entendemos por concertación, la construcción de acuerdos entre los distintos actores sociales, económicos y políticos, que se realiza con el fin de viabilizar iniciativas de benéfico común.

Concertar implica negociar entre intereses y visiones diferentes, tratando de construir un acuerdo que según el caso puede significar: a) la aceptación de la posición de una de las partes por las otras, aunque en esta se incluyan componentes que toman en cuenta objeciones o aportes presentados por las otras; b) la construcción de una mezcla entre las distintas posiciones; o bien, c) la construcción de una nueva posición diferente y a veces superior a las presentadas por las distintas partes.

De ahí que una de las principales estrategias del desarrollo local consiste justamente en construir de manera concertada una visión y un proyecto de desarrollo local que de alguna forma direccionen las voluntades y los escasos recursos de los actores locales hacia objetivos comunes.

Un nivel avanzado de concertación para el desarrollo local es la construcción de alianzas estratégicas.

Entendemos por alianza, la concreción de un acuerdo de colaboración intersectorial, con perspectiva de mediano y largo plazo, en el que individuos, grupos u organizaciones de distinta naturaleza, acuerdan trabajar conjuntamente a fin de promover el desarrollo del territorio; lo cual implica compartir riesgos y beneficios, así como la existencia de mecanismos que permitan que las partes involucradas examinen y actualicen regularmente su relación.

Partiendo de esta definición se puede afirmar que la construcción de alianzas para el Desarrollo Local no es otra cosa que un proceso de concertación avanzado, que no se limita a la toma de acuerdos generales, sino que se centra en la coordinación de recursos y acciones entre los actores locales con el objetivo de promover el desarrollo de la sociedad local, con una visión de mediano y largo plazo.

Como se comprenderá, la formación de alianzas para el desarrollo local no es simplemente un acto en el que diferentes organizaciones deciden llevar a cabo una acción en común, sino el resultado de un proceso lento, en el que los involucrados aprenden paulatinamente a trabajar cooperativamente, a comprender las distintas lógicas e intereses institucionales y a construir una lógica en común y por tanto, a incrementar el capital de confianza entre ellos.

Los cambios en la participación ciudadana, la concertación y la construcción de alianzas para el desarrollo local se pueden observar en dos ámbitos principales: el municipal y el

nacional, ya que estos son los dos niveles político administrativos que existen en el país. Esto no significa que estos procesos no se puedan desarrollar, como de echo lo hacen, a nivel comunitario, distrital, regional, departamental. Sin embargo, en todos estos, el interlocutor gubernamental será municipal o nacional.

El ámbito local es en el que realmente se desarrollan los procesos que aquí se abordan, ya que no se puede hacer desarrollo local desde afuera del territorio y sin la decidida participación de los actores territoriales. Estos procesos pueden estar relacionados con la normatividad legal, las prácticas que se implementan por parte del gobierno local, el nivel de desarrollo de los tejidos organizacionales, los mecanismos institucionales que se construyan y de manera más lenta, con los cambios de conducta y expectativas que con el tiempo se producen en la sociedad local.

El ámbito nacional, por su lado, debe ser también observado con detención, ya que en él se estructura el entorno que estimula o desalienta a los procesos locales. En este sentido es importante registrar y analizar que los cambios en el nivel nacional están relacionados con el marco legal nacional, las políticas de gobierno y las formas en que se orienta la inversión que realiza el gobierno nacional.

# 3 ENTENDIDOS O SUPUESTOS DE LA PARTICIPACIÓN Y LA CONCERTACIÓN LOCAL



Ya hemos expuesto como la participación ciudadana y la concertación son ideas claves e inherentes a las estrategias de desarrollo local. Ahora trataremos de concentrarnos en establecer cuales son los entendidos que subyacen en la construcción de mecanismos de participación ciudadana en general y de los comités de desarrollo local en particular.

La importancia de estos supuestos es que permiten explicar, en primer lugar, cuales son los motivos que justifican este tipo de iniciativas. Sirven además para establecer el marco de referencia que es necesario para evaluar las experiencias que se han realizado durante los últimos años, en el sentido de ver si estos mecanismos han satisfecho o por lo menos se encuentran en el camino de satisfacer, las expectativas que motivaron su construcción.

Al revisar estos entendidos, se encuentra que se pueden agrupar en por lo menos cinco grupos de argumentos. Estos argumentos suponen que los mecanismos locales de participación y concertación pueden contribuir considerablemente a:

Legitimar el sistema democrático y fortalecer la gobernabilidad.

Crear e incrementar capacidades sociales que resulten vitales para el desarrollo local.

Mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión del Estado desde el municipio.

Promover la equidad social y el combate a la pobreza.

Lograr que la descentralización del Estado contribuya efectivamente a acercar la gestión pública a la ciudadanía.

Veamos estos entendidos o supuestos más detenidamente.

### **3.1 SUPUESTO: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a legitimar el sistema democrático y fortalecer la gobernabilidad**

El concepto de democracia, en su sentido original, significa gobierno del pueblo y tiene su origen en la conjunción de las palabras griegas, demos que significa pueblo y kratos, que significa poder. Vale decir que el poder, y en su origen o fuente el gobierno, le corresponde al pueblo y no a personas o grupos auto erigidos (aristócratas, plutócratas, autócratas o simplemente “clase dirigente”), como ha sido la norma en la historia de la humanidad y de El Salvador.

Las dificultades que plantea reunir al pueblo cada vez que se debe tomar una decisión, han conducido a sustituir la democracia directa original, por la llamada democracia representativa. Esta última consiste en que la decisión del pueblo, se manifiesta principalmente en elegir a quienes lo representarán en el ejercicio del gobierno durante un período determinado. Y, por su puesto, en el poder de cambiar a estos representantes si no cumplen sus expectativas. Las personas electas, para un período determinado, tendrán bajo su poder el control del aparato del Estado y desde allí podrán tomar decisiones y prestar servicios a la comunidad.

De ahí que el derecho que le confiere la democracia representativa al pueblo no consiste en ejercer el gobierno, sino en elegir a sus representantes y eventualmente poder postularse para ser electos en puestos de gobierno. Sin embargo, este último derecho tampoco se ejerce directamente, sino que se encuentra mediado por los partidos políticos, ya que no es posible que una persona llegue al gobierno si no es a través de éstos. El

artículo 85 de la Constitución es claro en este sentido, al afirmar que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.

La principal virtud de la democracia representativa moderna consiste en que en principio otorga a todos los ciudadanos y ciudadanas la misma oportunidad de elegir a sus representantes, independientemente de su sexo, creencia, raza, condición económica o social. Esto es muy importante y a la humanidad le ha llevado muchos siglos y luchas sociales establecer este derecho, el cual es de hacer notar que aún hoy no es asumido plenamente en muchos países del mundo.

Sin embargo, en la actualidad se plantea la paradoja de que al mismo tiempo que la democracia representativa se ha extendido y establecido internacionalmente como sistema de gobierno político, se expande entre la gente una creciente desconfianza en su funcionamiento y una actitud cada vez más crítica ante sus limitaciones. Entre estas, cabe señalar la formación de grupos de poder que burlan la voluntad ciudadana, la extensión de la demagogia como práctica habitual del que hacer político, el uso patrimonial del Estado y de sus recursos por parte de las personas electas y la corrupción cada vez más generalizada.

La desconfianza ciudadana se encauza particularmente contra los partidos políticos, ya que el monopolio que estos ejercen sobre la mediación entre ciudadanía y Estado les confiere una suerte de impunidad ante la sociedad. De ahí que se exija con creciente insistencia la presencia de “políticos honestos”, aunque no está muy claro qué hacer para lograrlo.

Por otro lado, durante los últimos años, los partidos políticos se muestran cada vez más insuficientes para incorporar y elaborar propuestas de solución ante la creciente diversidad de problemas que están surgiendo en la sociedad moderna, como son la protección del medioambiente, la equidad de género y otras. Como respuesta a esta situación se han formado nuevos grupos y movimientos sociales especializados en estas cuestiones que se distancian del sistema político, los cuales tienen y expanden la sensación de que los políticos deciden de manera irresponsable sobre cosas que no saben o que quieren resolver según sus intereses particulares o corporativos.

#### Porcentaje de votantes en relación a población en edad de votar 1970-2000

Año		Votos *	PV	%
1970	D	528.107	1.650.334	32%
1972	P	770.594	1.751.350	44%
1972	D	631.529	1.751.350	36%
1974	D	780.463	1.815.030	43%
1976	D	1.063.945	1.970.269	54%
1977	P	1.206.942	2.011.570	60%
1978	D	844.218	2.059.068	41%
1982	A	1.362.339	2.258.210	60%
1984	P	1.266.276	2.289.506	55%
1985	D	965.231	2.302.288	42%
1985	A	982.766	2.302.288	43%
1988	D	937.946	2.397.650	39%
1988	A	942.554	2.397.650	39%
1989	P	939.078	2.446.715	38%
1991	D	1.151.481	2.681.426	43%
1991	A	1.036.326	2.681.426	39%
1994	P	1.431.035	2.849.606	50%
1994	P 2 V	1.197.244	2.849.606	42%
1994	D	1.345.227	2.849.606	47%
1994	A	1.345.454	2.849.606	47%
1997	D	1.119.603	3.017.659	37%
1997	A	1.119.289	3.017.659	37%
1999	P	1.223.215	3.136.449	39%
2000	D	1.210.269	3.221.390	38%
2000	A	1.217.996	3.221.390	38%

\* Solo se consideran votos validos

PV: Población en Edad para Votar

P: Elecciones para la presidencia

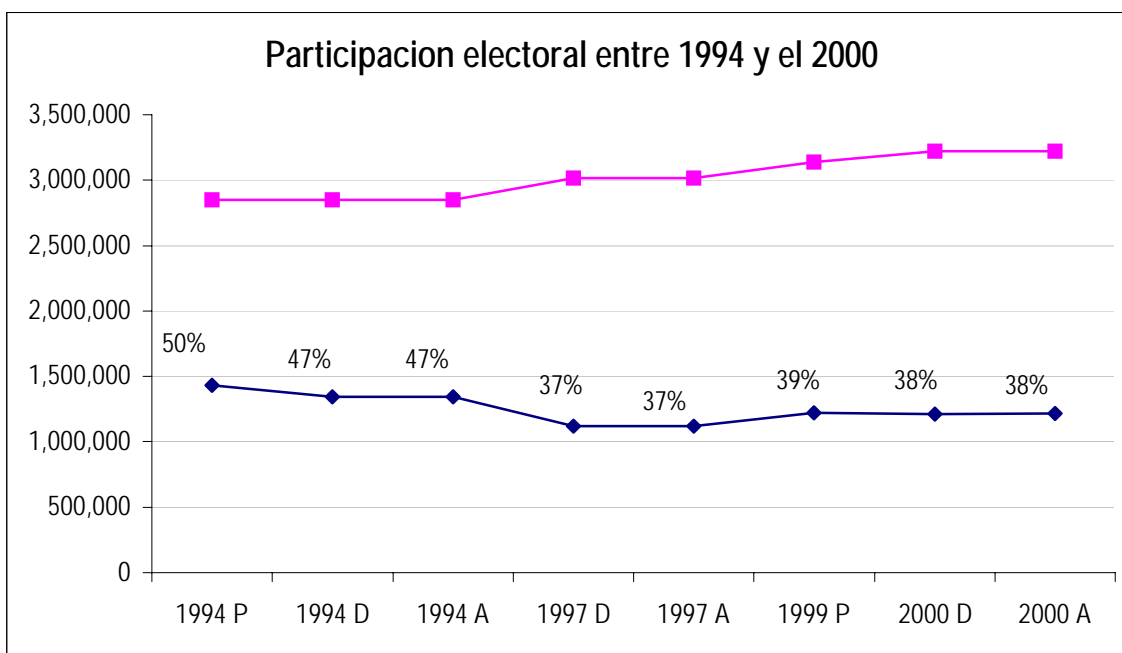
La situación descrita, aunada a las grandes disparidades sociales y a la crisis económica que están viviendo los países de la región latinoamericana en el escenario de la globalización, ha provocando ya verdaderos levantamientos populares en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú, que parecen presagiar el comienzo de un nuevo período de ingobernabilidad y movilización social en la región.

El Salvador y Centroamérica no están ajenos a las interrogantes que plantean las nuevas democracias de la región. Las interrogantes a la gobernabilidad son básicamente las mismas, con la diferencia que en algunos casos aquí son aún más profundas, aunque en el corto plazo parezcan menos urgentes.

En el caso de El Salvador, que aquí nos ocupa, a juzgar por las cifras ofrecidas por el Tribunal supremo Electoral, los niveles de participación electoral ha sido históricamente bajos, ya que al analizar las cifras de participación electoral durante las décadas de 70 y 80, se encuentra que ésta raramente ha superado el 50% de la población en edad de votar. Y cuando lo ha logrado, como en 1977 y 1982, han sido momentos en que la legalidad del régimen ha estado seriamente cuestionada, debido a lo cual es altamente probable que se hayan presentado cifras de participación electoral artificialmente infladas.

Sin embargo, aún descartando los datos referidos a las elecciones realizadas antes de 1994, se encuentra que la participación electoral después de los Acuerdos de Paz denota una tendencia a la baja. En 1994, por ejemplo, se contaron casi un millón y medio de votos validos, lo cual representó en el mejor de los casos (las elecciones presidenciales) el 50% de la población que tenía edad para emitir el sufragio. Sin embargo, en las tres elecciones subsiguientes (1997, 1999 y 2000), la participación electoral bajó tanto en términos absolutos como porcentuales, de manera que los votos válidos sólo representaron entre el 37% y el 39% de las personas en edad de votar.

### Cantidad de votos válidos



La tendencia mostrada por la participación electoral se ve confirmada por las encuestas de opinión, en el sentido de que la gente siente poca confianza en el sistema democrático representativo. Una encuesta realizada a propósito del 10 aniversario de los Acuerdos de Paz, encontró que el 56% de la ciudadanía siente poco y nada de confianza en los tres órganos de gobierno (el gobierno nacional, la Asamblea y los gobiernos locales)<sup>17</sup>. Vale decir que en coincidencia con los niveles estimados de abstención electoral, más de la mitad de los y las salvadoreñas no se sienten identificados con los mecanismos representativos que les ofrece el sistema democrático en el país.

Para agravar la situación, al mirar de cerca el sistema de representación política municipal, se encuentra que a la mayoría de la población le es negado el principal derecho que confiere la democracia representativa, es decir: contar con representantes políticos en el gobierno.

Esta situación se debe a que en El Salvador, el Código Electoral determina que sólo el partido o la coalición que haya obtenido el mayor número de votos en las elecciones municipales podrán conformar el gobierno local. Con base en esto, al analizar los resultados de las elecciones del año 2000, se encuentra que sólo 68 gobiernos locales han sido electos con más de la mitad de los votos emitidos, mientras que 147 fueron elegidos con porcentajes que oscilan entre la tercera parte y la mitad de los electores, y 47 con menos del tercera parte de los votos válidos. Esto es aún más preocupante si se considera que en estas elecciones sólo participó el 38% de la población con edad de votar.

<b>APOYO ELECTORAL OBTENIDO POR GOBIERNOS LOCALES EN TRES ELECCIONES</b>			
<b>% de votos obtenidos</b>	<b>Número de Gobiernos electos según % de votos:</b>		
	1994	1997	2000
Más del 50%	94	68	68
Entre el 33 y 49.9%	162	165	147
Menos del 33%	5	29	47
<b>Totales</b>	<b>262</b>	<b>262</b>	<b>262</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTIC y Tribunal Supremo Electoral.

Al mismo tiempo se encuentra que la tendencia a constituir gobiernos poco representativos de la voluntad popular se ha acentuado durante los últimos años, ya que los gobiernos que obtuvieron un respaldo de más de la mitad de los votos válidos, ha disminuido de 94 en 1994, a 68 en el 2000; mientras que los que cuentan con menos de la tercera parte de los votos se han incrementado, de 5 en 1994, a 47 en el 2000.

Lo expuesto evidencia que la democracia representativa en El Salvador adolece de serias limitaciones que la vuelven insuficiente como mecanismo que puede garantizar la

<sup>17</sup> IUDOP-UCA. Boletín de Prensa año XVII, No. 1.

legitimidad y la gobernabilidad democrática<sup>18</sup>. Una parte de estas limitaciones debe resolverse mejorando los sistemas electorales y de representación política, introduciendo por ejemplo la representación proporcional en los gobiernos municipales. Sin embargo esto seguramente no basta, ya que la crisis de la democracia representativa, se experimenta también en muchos países que cuentan con sistemas de representación bastante más perfeccionados que el salvadoreño.

De lo que se trata, es de fortalecer la democracia representativa mediante la implementación de mecanismos de democracia participativa, que de alguna forma incrementen la influencia y el control que la ciudadanía ejerce sobre las autoridades electas; de manera que los gobiernos sean más sensibles a las demandas ciudadanas y la ciudadanía experimente mayor identificación y responsabilidad ante sus propias decisiones.

Los mecanismos participativos pueden establecerse en todos los niveles de gobierno, sin embargo tienen mayores posibilidades de funcionar eficazmente cuanto menor sea el espacio en que operan, ya que en estos la distancia física entre los electores y sus representantes es menor. De ahí que el municipio, que es la unidad más pequeña de organización del Estado salvadoreño, resulte especialmente atractivo para introducir este tipo de mecanismos.

Como ya expusimos, el mecanismo que proporciona la democracia representativa para que la ciudadanía haga sentir su opinión son las elecciones periódicas. En éstas, los electores pueden apoyar un programa de gobierno y elegir a quienes lo llevarán adelante. Entre elección y elección, el sistema proporciona muy pocos canales formales para que el gobierno conozca la opinión ciudadana sobre los temas relevantes, así como para que la ciudadanía se haga escuchar.

Ante esta situación, se espera que el impulso de la democracia participativa pueda complementar y fortalecer el funcionamiento de la democracia representativa, posibilitando que:

Los gobernantes electos cuenten con mayor información sobre las aspiraciones y opiniones de los gobernados.

Los gobernados sientan que tienen mayores posibilidades de influir en las decisiones de sus gobernantes y que el sistema democrático es capaz de tomar en cuenta sus opiniones.

Los gobernados sientan mayor responsabilidad sobre las decisiones que toman sus gobernantes.

Exista una interlocución más directa entre el gobierno y los actores sociales y económicos, lo cual puede permitir construir acuerdos sin la interferencia que habitualmente producen los intereses partidarios.

Que exista mayor control de los gobernados sobre los gobernantes, de manera que esto disminuya los espacios que actualmente existen para la corrupción y el clientelismo.

<sup>18</sup> Conviene distinguir en este caso entre *legalidad*, como algo que es conferido por el cumplimiento de las leyes y *legitimidad* como algo que es otorgado por la ética y la conciencia de las personas.

### **3.2 SUPUESTO: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a crear e incrementar capacidades sociales que resulten vitales para el desarrollo.**

Durante los últimos 50 años se ha reflexionado bastante a nivel mundial, sobre cuales son los factores internos a una sociedad que facilitan su desarrollo. A lo largo de este tiempo se han ensayado distintas repuestas, que con mayor o menor énfasis se han centrado en señalar las cualidades del mercado o las del Estado. Para unos, el desarrollo depende más de la libre competencia y las capacidades competitivas que desarrollen los empresarios de un país, región o municipio; mientras que para otros depende más del papel que juegue el Estado como promotor del desarrollo e inversor en infraestructura estratégica y servicios sociales.

Sin embargo, con posterioridad a la crisis del Estado que se produjo en los años 70, se encontró que los niveles de desarrollo de las sociedades no dependen solamente de las fuerzas del mercado y del papel del Estado, sino también de otros factores menos tangibles, pero muy importantes, que se ha dado en llamar capital social. El capital social está constituido por cuestiones como la 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 la confianza social. Estas aptitudes creadas socialmente son los 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.

Es importante destacar que el capital social no es sólo la suma de las instituciones y organizaciones que conforman una sociedad, sino también y fundamentalmente los vínculos que estas mantienen y les permite trabajar juntas. Como afirma Robert Putnam, “la historia presenta fuertes indicios de que las sociedades prósperas se enriquecieron por razón de su civismo y no al revés”<sup>19</sup>.

Durante los últimos veinte años se han realizado numerosos estudios que demuestran que el capital social es un factor clave para el desarrollo de cotidianamente por las personas dedicadas al desarrollo, ya que cuando ejecutan un proyecto en una comunidad donde hay confianza, valores cívicos, organizaciones fuertes y densas redes de relaciones entre sí; es más fácil y rápido alcanzar los objetivos del proyecto que cuando estos factores no existen.

Uno de los principales problemas que tiene la sociedad salvadoreña es precisamente la debilidad de su capital social, como es característico en sociedades que han funcionado históricamente, más con base en el principio de autoridad, que en los principios de negociación y cooperación.

Otro aspecto que dificulta la formación de capital social es el predominio de un entendido que establece que “lo público” es sinónimo de “lo estatal” y que el Estado es algo que no pertenece a la ciudadanía, sino a quienes tienen la oportunidad de controlarlo. Esta débil conciencia de ciudadanía, que no se aprende en la escuela sino en la vida cotidiana, conduce a que quienes han tenido tradicionalmente el poder se aprovechen de lo público como si fuese propio; mientras que los que no lo han tenido hacen lo mismo, solo que cuando pueden y para sobrevivir.

<sup>19</sup> Putnam, Robert. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.

De ahí que la construcción de capital social y de ciudadanía en El Salvador, exige un replanteamiento de “lo público”, que deseche su identificación exclusiva con el aparato del Estado y lo sitúe como “cosa pública” que concierne e interesa a todas las personas y organizaciones que viven en la sociedad.

En este sentido, la creación de mecanismos de participación ciudadana y concertación local es algo que puede contribuir desde la base a construir ciudadanía y capital social, ya que permiten:

Estimular la organización social no sólo como un derecho de la ciudadanía, sino como una necesidad para el desarrollo. Quienes hemos trabajado en el desarrollo hemos aprendido que la organización social sirve para restablecer reglas de convivencia social y hacerlas cumplir, así como para establecer referentes que resultan vitales en la política del desarrollo local.

Establecer vínculos entre los distintos actores sociales que permiten que la información fluya con mayor rapidez, así como establecer con mayor celeridad negociaciones y acuerdos que resultan claves para el bien común. Muchos de los problemas que se producen en los municipios son atribuibles a la falta de información o al costo y lentitud relativa que implica abordar las diferencias y establecer acuerdos.

Construir una visión conjunta del desarrollo local que gane la voluntad de todos los actores locales para movilizar coordinadamente sus esfuerzos hacia objetivos comunes. Está demostrado que ningún actor local puede imponer de manera sostenible su visión de desarrollo al resto de la sociedad. De ahí que el desarrollo local, en este caso, implica un proceso de suma de voluntades que permite la multiplicación de recursos y resultados.

Construir normas de comportamiento social, sentido de corresponsabilidad y confianza entre las personas y organizaciones de la sociedad. Estos son aspectos que resultan difíciles de medir, ya que se manifiestan a través de las actitudes de las personas. Sin embargo, al ver las colonias amuralladas y fuertemente vigiladas, la generalización de la violencia social y la delincuencia, el abandono de los parques y la suciedad de las calles, así como el intento generalizado de aprovecharse de cualquier circunstancia en beneficio propio, se comprende rápidamente que la construcción de estas virtudes son un imperativo para el desarrollo que sólo es posible crear con la participación de toda la sociedad.

### **3.3 SUPUESTO: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión del Estado desde el municipio.**

Como hemos afirmado, enfrentar los retos que plantea el desarrollo es algo que trasciende las posibilidades y recursos que tiene el Estado. Sin embargo, la ruptura de esta visión monopólica del rol del Estado, no quiere decir que este no deba cumplir un papel fundamental para promover el desarrollo. Ya hemos expuesto que el Estado resulta clave para promover la gobernabilidad democrática y para facilitar procesos de formación de capital social. Además de esto, el Estado tiene también la función fundamental de regular la vida social y prestar servicios que resultan vitales para el buen funcionamiento de la sociedad. Un hallazgo de recientes investigaciones que habla en favor de la importancia que tienen estas funciones del Estado, es que las sociedades que mejor enfrentan los

retos de su propio desarrollo se caracterizan por contar con una burocracia eficiente y bien retribuida por la sociedad.

Una pregunta clave entonces, es: ¿Cómo hacer para que el Estado sea más eficaz y eficiente en el ejercicio de sus funciones?, entendiendo por eficacia, la capacidad que tiene el Estado de producir cabalmente los objetivos y resultados esperados en la prestación de sus servicios y por eficiencia la capacidad de que estos servicios sean producidos al menor costo posible.

Esta no es una discusión fácil de dilucidar, ya que los criterios de eficacia y eficiencia no se pueden aplicar de la misma manera al Estado que a las empresas privadas, dado que sus misiones y las expectativas sociales sobre las mismas son radicalmente distintas. Sin embargo, sin ánimo de ahondar aquí en una discusión teórica sobre el punto, lo cierto es que en El Salvador, amplios sectores de la ciudadanía perciben al Estado como un ente sobrepuesto a la sociedad, manejado con sentido patrimonialista por el poder económico y que ha sido capturado por políticos y funcionarios que a menudo son poco productivos y sensibles a los problemas de la sociedad, que cobra impuestos y gasta mucho, sin que por esto devuelva obras y servicios de calidad a la sociedad.

El rechazo que este fenómeno ha producido en la opinión pública, ha servido para alimentar durante los últimos años, las tesis neoliberales que afirman que todo lo que realiza el Estado es particularmente ineficaz e ineficiente, debido a lo cual, la mejor solución es traspasar estos servicios a la empresa privada.

Sin embargo, después de 10 años de privatizaciones se reconoce que esto, en muchos casos, solo ha servido para cambiar monopolios públicos por monopolios privados, que resultan igualmente ineficientes pero más voraces a la hora de cobrar sus servicios, e igualmente corruptos cuando el incremento de sus ganancias lo amerita. Vale decir que ni la virtud, ni el defecto, son inherentes al Estado o la empresa privada. Todo depende del contexto económico, político y social en el que desarrollan sus actividades.

Un problema para elevar la eficacia y eficiencia del Estado, es que la mayor parte de sus servicios son monopólicos por naturaleza, vale decir que los ciudadanos y ciudadanas que los reciben y pagan, no pueden requerirlos de otro lado aunque sean de pésima calidad. Nadie puede por ejemplo, sacar la partida de nacimiento en otro lado que no sea la alcaldía, ni puede negarse a pagar la recolección de la basura y el alumbrado público porque estos servicios son mal prestados; tampoco puede cambiar de proveedor de energía eléctrica, de oficina de trámites para el tráfico vehicular o de empresa suministradora de agua. Estos son varios ejemplos de servicios públicos que han sido mal prestados por el Estado salvadoreño y de algunos que han sido privatizados; pero siguen siendo monopólicos, ineficaces, ineficientes y además más caros que antes.

Hay otros servicios como la educación y la salud pública que tienen alternativas privadas, pero estas sólo son accesibles para las personas que pueden pagarlas, de manera que para la mayor parte de la población, que es pobre, funcionan como si fueran servicios monopólicos.

Para resolver esta cuestión, una mala alternativa ha sido llenar a los organismos del Estado de comisiones y procedimientos de control, que no han hecho más que incrementar su burocratización. Para solicitar material de trabajo, los funcionarios del Estado deben de llenar más procedimientos que cualquier otro, mientras que los

organismos contralores como la Corte de Cuentas, se han transformado más en contralores de procedimientos que en garantía de una transparencia que ni ellos mismos practican. Como resultado, se ha obtenido un Estado más caro, pero igualmente ineficaz y poco transparente.

Otra forma de abordar la solución del problema, que por motivos de orden político y cultural no termina de aplicarse en El Salvador, es la aplicación de los principios de subsidiaridad y participación en la construcción de obras y prestación de servicios públicos.

La aplicación del principio de subsidiaridad implicaría acercar la prestación de servicios públicos y los recursos necesarios para esto a las instancias más próximas a la ciudadanía. En esto deberían de jugar un papel fundamental, aunque no exclusivo, las municipalidades, debido a que son la instancia de gobierno más cercana a los y las destinatarias de los servicios públicos.

La aplicación del principio de participación debería de conducir a la construcción de mecanismos efectivos que hagan posible que la ciudadanía pueda demandar calidad y eficiencia en los servicios y proyectos que presta cualquier instancia del Estado. Después de todo, la ciudadanía es la que paga impuestos para sostener al Estado y es al mismo tiempo la destinataria de las obras y servicios públicos, debido a lo cual debería de tener mayor interés que cualquier funcionario en que las cosas funcionen lo mejor posible.

De manera resumida, se puede afirmar que la creación de mecanismos participativos puede contribuir a:

Una mejor identificación de detalles que muchas veces no son conocidos por los decisores políticos o los profesionales del sector público y que sin embargo resultan fundamentales para la calidad de las obras. Los testimonios que se recogen de las comunidades y de los profesionales del sector público, están llenas de ejemplos de obras o servicios que se podrían hacer mejor si sólo se escuchara a la gente del lugar.

Disminuir la corrupción, la negligencia y el clientelismo en el Estado. Las personas que se encuentran cercanas a los proyectos conocen a veces cuándo los materiales son mal utilizados, cuándo las obras están quedando defectuosas o cuándo los funcionarios no realizan efectivamente su trabajo. De igual manera, el clientelismo, o sea la otorgación de privilegios a cambio de apoyo político, sólo es posible si se cuenta con la pasividad de la mayoría de la ciudadanía.

Desburocratizar el Estado. La burocracia se fomenta en instituciones cerradas, en las que los procedimientos se vuelven más importantes que la razón que alguna vez los justificó. Por otro lado, no habría necesidad de constituir tantas comisiones y obligar a costosos y lentos papeleos en el sector público si se depositara una parte del papel contralor en la ciudadanía.

Alcanzar mayores niveles de responsabilidad ciudadana en la sostenibilidad de las obras y servicios del Estado. La durabilidad de las obras que realiza el Estado depende en buena medida de la actitud que tiene la gente hacia ellas, lo cual depende a su vez, de su sentimiento de apropiación. La gente no siente a las obras del Estado como públicas, por definición, sino en la medida en que se sienta partícipe de las mismas.

### **3.4 SUPUESTO: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a promover la equidad social y el combate a la pobreza.**

La participación ciudadana puede contribuir a la construcción de sociedades más equitativas y en consecuencia con menores índices de pobreza. De manera general 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. Esta afirmación se confirma en la región, al comparar las menores desigualdades sociales que presenta la sociedad costarricense, con su considerable tradición democrática; frente a las extremas desigualdades sociales que evidencian las históricamente autoritarias sociedades de los otros países centroamericanos. 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 élites dirigentes, las cuales se ven obligadas a negociar su primacía haciendo concesiones redistributivas de la riqueza.

Otro caso sobre esta relación entre participación democrática y disminución de la pobreza es la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre. Los protagonistas de esta experiencia aseguran que una vez que la municipalidad abrió las puertas para la participación organizada de la población en la asignación del presupuesto, fueron precisamente los más necesitados y numerosos, quienes más participaron en el proceso y por lo tanto lograron que una mayor parte de este se invirtiera en el mejoramiento de los servicios e infraestructura en los barrios pobres.

En el municipio de salvadoreño de Soyapango durante una asamblea de planificación local en 1998, los representantes de las comunidades pobres expusieron sus problemas más urgentes. Carecían de agua, de energía eléctrica, de recolección de residuos, sus viviendas ubicadas cerca de barrancos se veían amenazadas durante el periodo de lluvias y sus hijos se enfermaban cuando las fábricas lanzaban residuos en los barrancos. Poco después de terminada la reunión se acercó a los organizadores de la actividad una señora que resultó ser representante de una colonia de clase media y explicó que los vecinos estaban interesados en hacer un pequeño parque infantil en una zona verde que se encontraba abandonada. Cuando se le preguntó por qué no había expuesto esta iniciativa en la asamblea, la señora respondió que había comprendido que su aspiración no era tan importante como las que se habían expresado en la reunión. Vale decir que cuando los problemas de la comunidad se exponen participativamente, es más fácil sensibilizar y crear vínculos de solidaridad social.

La participación ciudadana también contribuye a combatir la pobreza debido a que estimula e incrementa la capacidad de organización, la autoestima y la construcción de mecanismos de ayuda mutua de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Lo importante no es solo que los pobres hagan sentir sus demandas, sino que participen activamente en la solución de sus problemas, aprendan a partir de su propia experiencia de construcción social y le enseñen a los técnicos del Estado, cual es la forma más apropiada de actuar en condiciones que son distintas a los de otros grupos sociales.

Por último, cabe señalar que la participación de los pobres en los procesos de desarrollo local contribuye también a enfrentar problemas sociales que como la delincuencia, están estrechamente vinculados a la pobreza. No sólo porque cuando se deja de ser pobre o se

es menos pobre hay menos motivación para delinquir, sino también porque cuando los pobres incrementan su capacidad de auto-organización y control social sobre el territorio, tienden a canalizar su energía social hacia su propio desarrollo, lo cual reduce las expresiones de violencia contra sí mismos.

En el municipio de Nejapa, situado en la periferia norte del Área Metropolitana de San Salvador, existen evidencias que muestran cómo la delincuencia y la violencia juvenil fue disminuyendo aceleradamente, en la medida en que se abrieron espacios para la participación social y se incrementó sensiblemente la inversión de la municipalidad en obras y servicios para los sectores vulnerables.

### **3.5 SUPUESTO: Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a lograr que la descentralización del Estado acerque efectivamente la gestión pública a la ciudadanía.**

El último entendido o supuesto que parece necesario explicitar, es que la participación ciudadana resulta una condición imprescindible para que la descentralización del Estado cumpla con sus verdaderos objetivos. Esto es tan serio, que equivale a afirmar que sin participación ciudadana se corre el riesgo de que la descentralización no alcance sus objetivos esenciales.

La descentralización del Estado, no es otra cosa que la transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos del gobierno nacional hacia las instancias del Estado que se encuentran más cercanas a la ciudadanía y a los lugares donde se originan las situaciones que ameritan la acción pública. La transferencia de atribuciones implica el traspaso de poder de decisión; las transferencia de responsabilidades quiere decir que la ciudadanía tiene derecho a exigir que las competencias transferidas sean efectivamente cumplidas de la mejor manera posible, mientras que las transferencia de recursos es una condición indispensable sin la cual, las dos anteriores serían un acto de irresponsabilidad pública que podría incrementar las actuales disparidades territoriales.

En el marco de este concepto, la descentralización del Estado se ha defendido últimamente con mucha razón como una oportunidad para acercar la gestión pública a la ciudadanía. De lo que se trata, en el fondo, es de hacer las cosas lo más cerca posible de la gente, en el entendido de que esto surtirá un efecto positivo sobre la eficacia, la eficiencia y la gobernabilidad democrática, lo que ha su vez redundará en mayor bienestar social.

Ahora bien, debido a las dificultades y resistencias que en la práctica se han desarrollado frente a la descentralización, el debate sobre ésta se ha centrado en la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, aceptando sin mayor discusión los argumentos expuestos anteriormente, como supuestos del modelo. No obstante, hay que reconocer que el supuesto de que el acercamiento físico de la gestión pública a la ciudadanía se traducirá en una mayor y mejor interacción entre Estado y ciudadanía, es justamente eso, solo un supuesto, que se sustenta en la proximidad física.

En la práctica, es sabido que la proximidad física no implica necesariamente proximidad política, y que cuando se afirma que el Estado salvadoreño ha sido construido históricamente de arriba hacia abajo, se hace alusión a la relación tutelar, vertical y autoritaria que han desarrollado los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales,

pero también a la relación histórica que ha existido entre los gobiernos locales y la ciudadanía. En realidad estamos hablando de un sólo diseño de Estado y no de dos.

Como ya hemos demostrado anteriormente, en El Salvador la estructura de los gobiernos locales es políticamente menos representativa que la del gobierno nacional y en la práctica la mayor parte de los gobiernos municipales ejercen una representación minoritaria ya que la mayoría de la ciudadanía no ha votado por ellos. Desde esta perspectiva, no existe realmente ninguna garantía objetiva, de que si las alcaldías obtuvieran más poder, este no sería utilizado en beneficio del partido minoritario que controla el gobierno local.

Hasta 1997, la oposición política a nivel nacional sostuvo este punto de vista y propuso avanzar hacia la constitución de gobiernos locales más representativos. Sin embargo esta propuesta no tuvo viabilidad ya que el partido oficial se opuso, anteponiendo el argumento de que los gobiernos locales de El Salvador, a diferencia de los restantes gobiernos municipales de Centroamérica y de la mayor parte de los países del mundo, no estaban preparados para esto. Posteriormente, en la medida en que la oposición ha incrementado su control de gobiernos locales, no ha vuelto a reiterar su propuesta.

Ahora bien, el echo de que la representación de los partidos políticos en los gobiernos locales sea plural no termina de resolver el problema de que la descentralización llegue a la ciudadanía, ya que como también se ha expuesto anteriormente, los partidos políticos son sólo un mecanismo que representa parcialmente a la ciudadanía. Para que la descentralización llegue a la ciudadanía y se logre aprovechar la cercanía física del gobierno con la gente es necesario desarrollar mecanismos concretos que permitan que el gobierno local interactúe directamente y de manera diversa con las personas y sus organizaciones.

Por lo tanto, se puede afirmar que la descentralización del Estado y la participación ciudadana son dos tendencias que deben de formar parte de un solo esfuerzo, cuyo fin común no es otro que acercar la gestión del Estado a la gente y sus problemas.

Esto implica desarrollar dos procesos simultáneos de igual importancia. El primero va de arriba hacia abajo y consiste en transferir competencias, responsabilidades y recursos del aparato nacional del Estado a las instancias más cercanas a la gente. El segundo proceso va de abajo hacia arriba y consiste en incorporar la gente a la gestión de las instancias más accesibles del Estado.

Si la descentralización del Estado no es acompañada por procesos efectivos de participación ciudadana, se corre el riesgo de que esta transferencia no llegue a la gente y sólo sirva para fortalecer a las elites locales y diseminar aún más los males que históricamente han caracterizado a la gestión pública.

Por el contrario, si la participación ciudadana a nivel local no se ve acompañada de una verdadera descentralización del gobierno nacional a las municipalidades, se corre el riesgo de que los procesos participativos en el nivel local, que han avanzado con mucho entusiasmo y buen pronóstico en diversos municipios del país, conduzcan a una situación frustrante, cuando las personas se dan cuenta que en realidad es muy poco sobre lo cual tienen la oportunidad de participar.

# 4 MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y DE CONCERTACION LOCAL



El impulso de la participación ciudadana se enfrenta por lo general a tres grandes retos: i) crear una cultura de participación tanto en los gobernantes, como en la ciudadanía, ii) crear mecanismos organizativos a través de los cuales fluya la participación y iii) crear un marco legal que establezca garantías para que los mecanismos funcionen como ha sido previsto. Estos tres esfuerzos son indispensables y se necesitan entre sí para que la participación ciudadana se transforme en un componente institucionalizado en la sociedad, es decir que sea adoptado como una norma que efectivamente regula el funcionamiento de la sociedad democrática.

En este trabajo nos vamos a concentrar en exponer algunos mecanismos organizativos de la participación ciudadana, ya que la cultura participativa se construye en la medida en que estos mecanismos funcionan efectivamente y el marco legal no hace otra cosa que regular ese funcionamiento. De ahí que los mecanismos de participación constituyen la parte más concreta de la cuestión.

La cantidad y diversidad de estos mecanismos está relacionada con los avances que alcanza una sociedad en las vías de la participación ciudadana; de manera que cuanto más amplia es la participación, tanto más diversos son los mecanismos necesarios para hacerla efectiva. Por ejemplo, si la participación ciudadana consiste básicamente, como sucede en El Salvador, en el derecho que tiene la ciudadanía de elegir el partido gobernante; entonces sólo es necesario contar con un mecanismo electoral y algún otro destinado a regular el funcionamiento de los partidos políticos. Pero si la participación ciudadana se amplía a otras esferas, como la información, la consulta, la toma de decisiones y la contraloría; habrá necesidad de contar con diversos mecanismos que hagan posible cada una de estas formas.

Sin embargo, esto no quiere decir que cuánto más mecanismos de participación ciudadanas existan en un municipio ésta es necesariamente más amplia. Lo importante es que los mecanismos sean apropiados y de calidad. Lo apropiado dependerá de que se adecuen a las características demográficas, sociales y políticas de la sociedad en que operan. Su calidad dependerá de que realmente logren movilizar a una parte considerable de la ciudadanía, de su influencia en el manejo del Estado y de su contribución al bienestar público y la gobernabilidad democrática.

Así por ejemplo, en un municipio rural, relativamente poco poblado y con una estructura social poco diferenciada, la participación se canaliza por medio de mecanismos simples, en los que gobierno y población se relacionan directamente sin mayor intermediación, escuchando propuestas y tomando decisiones en el acto. Por el contrario, en un municipio urbano, densamente poblado, con grupos sociales y problemáticas más diferenciadas, la participación necesitará de mecanismos más diversos y complejos en los que muchas veces la ciudadanía no se expresará directamente sino a través de sus representantes de segundo y tercer nivel.

Por otro lado, es claro que es preferible contar con pocos mecanismos de participación ciudadana que realmente funcionan, que con un gran número de estructuras vacías de contenido que sólo cumplen un papel decorativo. La construcción de mecanismos para la participación ciudadana tiene un aspecto de tipo ingenieril, en el que los mecanismos deben de ser diseñados técnicamente de acuerdo a la función que se les asigna. Sin embargo, no debe de olvidarse que se trata de mecanismos esencialmente políticos, que no son estáticos, sino que evolucionan de lo simple a lo complejo y necesitan un proceso de aprendizaje y transformación.

En adelante presentaremos diversos mecanismos de participación ciudadana y concertación local que se han practicado o están previstos en la legislación salvadoreña y de otros países.

#### 4.1. El Cabildo Abierto

El Cabildo Abierto es un mecanismo de participación ciudadana en el nivel local que está contemplado en las legislaciones centroamericanas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, y que funciona en la práctica en todos los países, menos en Costa Rica. La figura del Cabildo Abierto se inspira en las sesiones de los gobiernos locales en que participaban los vecinos durante la época colonial.

En El Salvador, el Cabildo Abierto está previsto en el Código Municipal aprobado en 1986, que establece que debe de ser celebrado cada tres meses para “informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considerare conveniente”<sup>20</sup>. El código también establece que a los cabildos “deberá de invitarse a los vecinos del municipio y a las organizaciones gremiales, sociales, culturales, de la comunidad”<sup>21</sup>.

En la práctica, el Cabildo consiste básicamente en una asamblea ciudadana que es convocada y presidida por el gobierno local para tratar diversos tópicos que este considera de interés público.

Desde 1986 el Cabildo Abierto se ha celebrado de manera más o menos regular en los municipios rurales del país, sobre todo cuando el programa Municipalidades en Acción, que financió la AID durante el conflicto armado, lo exigía como condición para transferir fondos a las municipalidades. Como se puede comprender, su realización en los municipios predominantemente urbanos y densamente poblados ha sido sumamente dificultosa, debido a la imposibilidad de reunir a la ciudadanía en un lugar público. De ahí que en este tipo de municipios este mecanismo simplemente no ha funcionado. A partir de 1997, las municipalidades metropolitanas gobernadas por la izquierda han realizado diversos cabildos abiertos pero con la particularidad que este se realiza a nivel sub-municipal, o sea por zonas o distritos, según el caso.

En su momento los cabildos abiertos representaron un avance democrático, dado que la legislación no preveía ningún otro mecanismo de participación ciudadana. Sin embargo, durante los últimos años estos mecanismos ha sido sometido a diversas críticas, tanto en lo que respecta a su diseño como a su funcionamiento.

En lo que respecta a su diseño, se señala que el Código Municipal ofrece todas las prerrogativas a la parte gubernamental y no establece ningún tipo de iniciativa ciudadana. Por otro lado, su obligatoriedad a sabiendas de su difícil aplicación en los municipios más poblados, ha conducido a que la ley sea trasgredida por el mismo Estado con impunidad, lo que indudablemente debilita la credibilidad del sistema legal.

En lo que respecta a su funcionamiento, se señala que los cabildos han servido en la mayoría de los casos para realizar actos políticos por parte del partido que controla el

<sup>20</sup> Código Municipal de la República de El Salvador, 1986, art. 115.

<sup>21</sup> Idem.

gobierno local, discriminando negativamente de esta forma la participación de los ciudadanos y ciudadanas que tienen otra opinión política. Por otro lado, la población raramente sabe en qué medida el cabildo ha influenciado las decisiones del gobierno local.

Durante el año 2002 se produjeron dos iniciativas orientadas a precisar o modificar el marco legal de los cabildos abiertos. La municipalidad de San Salvador, por ejemplo, estableció en su Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana (Art. 21 al 24), que:

El cabildo podrá celebrarse en demarcaciones sub-municipales (como es el caso de los distritos establecidos).

El gobierno local deberá de publicar la convocatoria con 13 días de anticipación.

La ciudadanía podrá solicitar la inclusión de temas a tratar en el cabildo y que en caso de no ser esto aceptado por el gobierno local, este deberá de justificarlo por escrito, otorgando incluso a la ciudadanía el derecho de apelación.

Las actas levantadas durante el cabildo serán publicadas tres días después de celebrado el evento.

Por otro lado, una Pieza de Correspondencia introducida recientemente por organizaciones de la sociedad civil a la Asamblea Legislativa con el objetivo de proponer reformas al Código Municipal, propone que:

Los cabildos puedan ser convocados por el gobierno local a iniciativa de por lo menos el 5% del número de los y las habitantes del espacio sub-municipal en el que este se celebre.

Los vecinos podrán solicitar que en el cabildo abierto se lleven sus propuestas a votación, por mano alzada o por voto secreto.

Sin embargo, en todos los casos, el Cabildo se mantiene como una instancia consultiva, en la que las propuestas aprobadas mayoritariamente por la ciudadanía tendrán más peso político que legal.

## **4.2 Consulta Popular, referéndum o plebiscito**

La consulta popular, el referéndum o plebiscito son mecanismos similares de participación resolutive o decisoria, ya que en estos la ciudadanía es convocada para tomar una decisión que resulta vinculante, vale decir de obligatorio cumplimiento para el gobierno local. Representa por lo tanto, al menos en teoría, una expresión bastante radical de democracia participativa que aparece como una posibilidad legal en todas las legislaciones municipales de los países centroamericanos, que hasta ahora sólo se ha aplicado en Nicaragua.

En El Salvador, el Código Municipal establece que la Consulta Popular será convocada “cuando el Concejo considere conveniente o deseara conocer la voluntad ciudadana

respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar”<sup>22</sup> y que una vez realizada, “el Concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la consulta”<sup>23</sup>. El hecho de que la Consulta Popular sólo pueda realizarse por iniciativa del gobierno local, es posiblemente la razón por la cual nunca se ha realizado en ningún municipio del país.

Al respecto, la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del municipio de San Salvador, avanza en tres aspectos con respecto al Código Municipal (capítulo III, art. 25 al 32):

Establece que la Consulta Popular también podrá convocarse a iniciativa de la ciudadanía.

Establece que este mecanismo también podrá ser empleado a nivel distrital, zonal y vecinal.

Detalla los procedimientos según los cuales esta debe de ser convocada, realizada y obedecida por el gobierno local.

La Pieza de Correspondencia presentada por la sociedad civil a la Asamblea Legislativa para la reforma al Código Municipal, propone por su parte:

Cambiar el nombre de Consulta Popular por el de Plebiscito, para dejar más claro su carácter vinculante.

Que el plebiscito pueda ser convocado por iniciativa de la ciudadanía y se detalla el procedimiento, estableciendo que la solicitud de convocatoria deberá de contar con la firma de por lo menos el quince por ciento (15%) del número de votantes de la última elección municipal.

Se establece también que el concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en el plebiscito, si en este participa al menos el treinta por ciento (30%) del número de votantes de la última elección.

### **4.3. La organización vecinal**

La organización vecinal, comunal o comunitaria no es estrictamente un mecanismo de participación ciudadana, si se entiende que esta sólo abarca a los organismos en los cuales se vincula la ciudadanía con el poder del Estado en el nivel local. Sin embargo se puede afirmar que este tipo de organización de carácter autogestionario, constituye una de las principales contrapartes de la municipalidad en los mecanismos de participación ciudadana. Existen además, diversos casos de municipalidades que les transfieren, mediante convenios, competencias de regulación del espacio público e incluso de prestación de algunos servicios, lo cual las convierte en importantes organizaciones no estatales de gestión pública.

En términos generales se puede afirmar que la organización de vecinos es un mecanismo de participación social abierto a la participación de todos los habitantes de una comunidad

<sup>22</sup> Código Municipal de la República de El Salvador, 1986, art. 116.

<sup>23</sup> Idem

que tiene dos fines específicos: a) velar por el bienestar de la comunidad en todo lo que se refiere a la convivencia y b) servir de interlocutor colectivo de la comunidad frente a otros interlocutores como el Estado, las ONGs o el sector empresarial.

En el Caso de El Salvador, las organizaciones comunales han jugado un papel fundamental principalmente en las comunidades rurales y urbanas pobres, para resolver un conjunto de servicios básicos y construir normas de convivencia, que han resultado indispensables ante la debilidad histórica del papel social del Estado. Al punto que se puede afirmar que una buena parte de la infraestructura social que existe en este tipo de comunidades se debe más a la autogestión comunitaria apoyada por las ONG's, que a la acción del Estado.

Esta situación es aún más clara en las zonas que fueron controladas por el FMLN durante el conflicto armado (1981-1992). Aquí, ante la virtual desaparición del poder del Estado, las organizaciones comunitarias demostraron una apreciable capacidad autogestionaria, sin la cual no hubiese sido posible su supervivencia.

Si bien la organización de vecinos tiene su origen en los sectores sociales que por una u otra razón no han recibido atención del Estado, durante los últimos años se ha extendido a vecindarios de clase media y aun de clase alta. Tras esta situación se encuentra tanto la actitud positiva que actualmente tienen las municipalidades hacia la organización vecinal, como la necesidad de reaccionar ante el surgimiento de nuevos problemas que rebasan las capacidades del Estado, como es el caso de la generalización de la delincuencia.

El marco legal municipal que regula la organización vecinal se encuentra en el Código Municipal que les dedica un capítulo y siete artículos. En este sentido, las principales disposiciones establecen:

El derecho de la ciudadanía a constituir organizaciones comunales “para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma” (Art. 118).

Que el Concejo Municipal otorgará a las organizaciones comunales la personería jurídica, lo cual hasta ese momento era una prerrogativa exclusiva del Ministerio del interior (Art. 119).

Distintos requerimientos para la consecución de la personería jurídica (Art. 120, 121 y 122).

La obligación por parte del Concejo Municipal de propiciar las organizaciones comunales y de reunirse periódicamente con ellas, (Art. 123).

Cabe señalar que la inclusión de este capítulo en el Código Municipal contribuyó en su momento a facilitar la organización comunitaria, ya que hasta entonces esto era una prerrogativa exclusiva del Ministerio del Interior, que la usaba como mecanismo de control político gubernamental. Sin embargo, desde una óptica más actual, se encuentra que el Código Municipal se centra en establecer las prerrogativas del Estado sobre las organizaciones ciudadanas, pero no hace mayor alusión al derecho de autogestión y aún menos a los derechos de las organizaciones civiles o de las personas frente al Estado.

En concordancia con este enfoque un tanto vertical que en nuestra opinión refleja el diseño básicamente autoritario que ha tenido el Estado salvadoreño, el Código Municipal subordina el otorgamiento de la personería jurídica a la decisión del gobierno local; posibilitando así que el derecho de asociación, consignado en el artículo 7 de la Constitución, sea manipulado de acuerdo a los intereses del partido de gobierno. Esto es lo que sucedía cuando esta prerrogativa estaba en manos del Ministerio del Interior y sucede también, en muchos casos, actualmente cuando es atribución de los gobiernos locales.

En los países con tradición democrática, la concesión de personería jurídica a las asociaciones civiles es un acto legal sencillo que es concedido por organismos del Estado no directamente vinculados con el gobierno. Esto se debe a que un Estado democrático entiende que la organización de la ciudadanía es algo que lo fortalece, debido a lo cual no se preocupa tanto por fiscalizar a las organizaciones que buscan legalizarse, sino a las que no lo hacen

Esta deseable intención de salvaguardar la independencia de las organizaciones de vecinos de los intereses del gobierno, se refleja en el nuevo Código Municipal de Guatemala cuando establece en un sólo artículo y de manera muy sencilla, que:

Las asociaciones de vecinos se constituirán mediante escritura pública cuyo testimonio será presentado al registrador civil, para los efectos del otorgamiento de la personalidad jurídica, la que será efecto de su inscripción en el libro correspondiente del registro civil, en un tiempo no mayor de treinta (30) días calendario. Los requisitos que debe cumplir la escritura pública, sin perjuicio de lo que establece el artículo veintinueve (29) del Código de Notariado, serán: nombre, sede y la duración de la asociación, establecer claramente sus fines, objetivos, el ámbito de su acción, forma de su organización, la identificación fehaciente de las personas que la integran, y designación de quien o quienes ejercerán su representación legal<sup>24</sup>.

#### **4.4. Comisiones mixtas municipales**

El Código Municipal de El Salvador contempla un cuarto mecanismo de participación ciudadana que consiste en la formación de comisiones en las que participan miembros o representantes de la comunidad con los objetivos de asesorar al Concejo Municipal, ejecutar comisiones de orden material, cultural, cívico y moral; o cualquier otra forma de organización o colaboración comunal (Art. 125). Esta tipo de comisiones están también contempladas en las legislaciones municipales de Panamá y Costa Rica, pero sólo funcionan realmente en el último país y en Nicaragua, donde paradójicamente no están planteadas legalmente (2003).

En El Salvador, las comisiones mixtas sólo han funcionado en general para la organización de eventos como las fiestas patronales. Sin embargo, durante los últimos años estas comisiones han sido adoptadas como un mecanismo de participación ciudadana por la Alcaldía de San Salvador, bajo el nombre de Comisiones Municipales de Concertación. En este municipio funcionan en la actualidad comisiones de participación ciudadana, juventud, cultura y otras en las que se cuenta con la presencia de miembros del Concejo Municipal, funcionarios de dirección ejecutiva de la municipalidad,

<sup>24</sup> Código Municipal de Guatemala, art. 19.

representantes de ONG's y representantes de organizaciones ciudadanas. Sus funciones son:

Asesorar la aplicación de las políticas municipales y otros aspectos de la gestión municipal relacionados con un tema o ámbito específico.

Proponer iniciativas al Concejo Municipal dirigidas a viabilizar, mejorar o corregir la aplicación de las políticas municipales.

Informar periódicamente al Concejo Municipal, por lo menos una vez cada mes, de los resultados de la aplicación de las políticas municipales o sobre los temas de interés de la ciudadanía; y a los ciudadanos en general por lo menos una vez al año.

Divulgar y propiciar iniciativas orientadas a promover políticas municipales a nivel de otros municipios y a nivel nacional.

Emitir pronunciamientos concertados con el Concejo Municipal ante la opinión pública nacional e internacional, sobre aspectos relacionados con temas o políticas municipales en la gestión municipal y gubernamental

Gestionar recursos humanos, materiales y financieros que viabilicen la aplicación de las políticas municipales o proyectos de desarrollo local.

Ser una instancia impulsora de acciones, de interlocución entre el Concejo Municipal y las instancias u organismos sociales comprometidos con el ámbito, políticas o tema de que se trate.

Promover la auditoría y contraloría social en el proceso de ejecución de las políticas municipales.

i) Elaborar, aprobar y ejecutar su propio Plan de Trabajo<sup>25</sup>

En la práctica, el papel principal de estas comisiones ha sido asesorar al gobierno local en la definición de las políticas de participación ciudadana, así como en la elaboración de la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador.

Cabe señalar que la utilidad de este tipo de comisiones ha consistido más en enriquecer la práctica municipal con puntos de vista ciudadanos, muchas veces distintos a los que surgen de la lógica de gobierno, que en servir como mecanismo formal de representación ciudadana, ya que los y las ciudadanos que las integran son elegidos por la municipalidad y no por la ciudadanía.

#### **4.5. Sesión Abierta de Concejo Municipal**

Las Sesión Abierta de Concejo Municipal es un mecanismo de participación que ha sido adoptado durante los últimos años por algunos gobiernos locales como los de El Carmen

<sup>25</sup> Alcaldía de San Salvador, Ordenanza para la Transparencia en la gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, 2002, Art. 40.

(Cuscatlán), Santa Elena, San Salvador, Cojutepeque y Santo Tomás ((2004, ambos) y seguramente existen otros casos que escapan a nuestro registro. El ejercicio consiste en que se invita a la ciudadanía a participar en sesiones del gobierno local, con voz pero sin voto y tiene el propósito de facilitar que la ciudadanía pueda exponer sus puntos de vista sobre algún tema de su interés o enterarse del tratamiento de los asuntos. Estas sesiones se desarrollan por lo general en la sala de reuniones del Concejo Municipal.

Este mecanismo, que retoma el carácter que tuvieron los cabildos abiertos en la época colonial, ha resultado bastante novedoso dado que las reuniones de los gobiernos locales han sido tradicionalmente privadas. Sin embargo hay que reconocer que la afluencia del público a estas reuniones es hasta ahora bastante escasa y que difícilmente podría ser mayor, dado el recinto donde se realizan.

Hay quienes piensan que todas las sesiones del Concejo Municipal deberían de ser siempre abiertas al público, como las de la Asamblea Legislativa, de manera que la ciudadanía pueda conocer cómo se abordan los problemas de la comunidad<sup>26</sup>. La sesión del Concejo Municipal no puede ser exactamente igual ya que éste también tiene competencias de carácter ejecutivo y entre ellas, algunas temáticas ameritan ser discutidas de manera privada. Por lo contrario, como mecanismo de participación local, las sesiones abiertas ofrecen a la ciudadanía la oportunidad de expresar sus puntos de vista ante el Concejo Municipal en pleno.

En Guatemala, este tipo de mecanismo consultivo ha sido reglamentado de manera más precisa en el Código Municipal, el cual determina que:

“Las sesiones serán públicas, pero podrán ser privadas cuando así se acuerde... También, cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria, el lugar, día y hora de la sesión. En estas sesiones del concejo, los vecinos que asistan tendrán voz pero no voto...”<sup>27</sup>

#### **4.6. Planificación participativa**

La planificación participativa es sin duda el mecanismo de participación ciudadana que más se ha extendido en el país durante los últimos años, después del Cabildo Abierto. Algo similar ha sucedido en otros países.

La planificación local participativa consiste básicamente en un conjunto de encuentros de trabajo entre el gobierno municipal y representantes del tejido organizacional del territorio, con el objeto de definir las principales acciones y proyectos de interés público que se realizarán en un plazo determinado, y que atañen a la provisión de servicios, mejoramiento y desarrollo del municipio.

Existen distintos tipos de planificaciones participativas, tanto en lo que se refiere a la profundidad y horizonte temporal para el cual se planifica, como para quienes se planifica.

<sup>26</sup>No hay que olvidar que las sesiones de la Asamblea Legislativa sólo permiten que el público pueda presenciar los debates pero no participar en ellos.

<sup>27</sup>Código Municipal de Guatemala, 2002, Art. 38.

En lo que se refiere a la profundidad y temporalidad que abarca la planificación, se puede diferenciar entre la Planificación Estratégica, la planificación de Gestión Municipal y los planes que se han dado a conocer como de Inversión Participativa. La Planificación Estratégica se avoca a definir los principales esfuerzos (en términos de estrategias y proyectos claves) que se realizarán en el municipio con el propósito de adelantarse a las tendencias del entorno y posesionar al municipio en la mejor situación posible en un horizonte temporal de cinco a diez años. La Planificación de Gestión Municipal es de más corto plazo y por lo general trata de definir las principales acciones que se realizarán en el período de una gestión municipal, atendiendo los problemas más sentidos por la población. Por otro lado, los Planes de Inversión Participativa se han orientado en El Salvador a definir los proyectos que prioritariamente se financiarán durante un período de gobierno municipal con los recursos del Fondo de Desarrollo Económico y Social que han sido transferidos a la municipalidad.

### Tipos de planes participativos según objetivo

	Tipo de plan		
	<i>Estratégico</i>	<i>De Gestión Municipal</i>	<i>De Inversión Participativa</i>
<i>Periodo de ejecución</i>	8 a 10 años	Un periodo de gobierno	Un periodo de gobierno
<i>Objetivo</i>	Definir principales estrategias y proyectos que permiten adelantarse a las grandes tendencias del entorno y ubicarse en la mejor situación posible.	Definir las políticas y proyectos que se ejecutarán de acuerdo a problemas más sentidos por la población.	Definir proyectos más sentidos por la población que serán financiados con recursos transferidos a través del FISDL

Por otro lado, es posible diferenciar distintos tipos de planificaciones de acuerdo a para quien se planifica y quien lo financia. En un Plan de Desarrollo Local se planifica lo que realizarán los distintos actores territoriales, para lo cual es central que todos estén comprometidos en el diseño y ejecución del plan, así como en el aporte de recursos para las inversiones que el plan requiere. Mientras que en un Plan de Gestión Municipal se planifica lo que realizará la municipalidad y aunque de hecho participan diversos actores, los principales recursos son aportados por la municipalidad. En los planes de Inversión Participativos el principal ejecutor también es la municipalidad pero su financiamiento se limita a los recursos del FODES.

## Tipos de planes participativos según ejecutores y financiación

	<i>Plan de Desarrollo Local</i>	<i>Plan de Gestión Municipal</i>	<i>Plan de Inversión Participativa</i>
<i>Ejecutores</i>	Diversos	Principalmente Municipalidad	Principalmente Municipalidad
<i>Fuente financiación</i>	Diversos	Principalmente presupuesto municipal	Recursos transferidos por FISDL

Las primeras experiencias de planificación local que se implementaron en el país se desarrollaron en el período 1994-96, con el apoyo técnico de ONG's y en municipios cuyos gobiernos locales habían sido ganados por el partido de oposición FMLN; en el período 1997-2000 se sumaron otros municipios también ganados por la oposición y algunos por ARENA. Pero fue hasta el año 2000 cuando la planificación local comenzó a generalizarse debido a que ésta fue asumida como requisito para transferir los recursos del FODES a las municipalidades.

Debido a la mencionada condicionante, el tipo de planificación que se ha generalizado en el país es el Plan de Inversión Participativa, sin embargo, existen varios municipios que cuentan con planes de gestión municipal y algunos se han aventurado a realizar planificaciones estratégicas. Después de los terremotos que afectaron al país (2001), muchas municipalidades actualizaron sus planes de inversión incorporando el componente de reconstrucción y en algunos casos se han desarrollado experiencias en las cuales se introdujo la participación y el componente de la niñez y la adolescencia como un aspecto relevante de la planificación. Otro elemento importante que se ha introducido en algunos planes es el del "desarrollo económico local".

La generalización de este mecanismo de participación ha sido posible debido a diversos factores. En primer lugar cabe mencionar el papel de las ONG's que con el financiamiento de algunas agencias internacionales y el beneplácito de gobiernos locales innovadores fueron, sin duda, el factor que permitió la introducción y experimentación inicial de la planificación local participativa. Un segundo factor relevante fue el incremento del FODES al 6% de los ingresos netos del gobierno nacional, aprobado en 1997 por la Asamblea Legislativa. Esta medida permitió que los ingresos globales de las municipalidades se incrementaran un 130%, y los ingresos del 75% de las municipalidades, las más pobres, se multiplicaran más de 10 veces. Antes de esta medida los ingresos anuales de estas municipalidades más pobres, apenas ascendían a \$3,20 por habitante al año, debido a lo cual no había realmente mucho sobre lo cual planificar. El tercer factor que contribuyó a generalizar este mecanismo de participación ciudadana fue la obligación de implementarlo que estableció temporalmente el FISDL (2000-2001¿?) para acceder a los recursos canalizados por esa institución.

Pese a que más del 80% de los municipios del país han implementado ya alguna forma de planificación participativa, cabe reconocer que los resultados cualitativos son disímiles. En algunos casos las planificaciones contaron con una cualificada asesoría técnica por el tiempo necesario, un aceptable liderazgo del gobierno local y amplia participación ciudadana, lo que ha dado lugar a que la planificación diera como resultado interesantes procesos de aprendizaje democrático y un plan que de alguna manera ha guiado la gestión municipal. En otros lugares, la planificación ha estado más orientada a producir un

documento que habilita los desembolsos del gobierno nacional, debido a lo cual es discutible la utilidad que esto representa para el desarrollo local.

Entre los nuevos problemas planteados por la introducción de la planificación participativa, cabe mencionar:

Su aplicación metodológica en los municipios urbanos, ya que hasta el momento esta sólo se ha aplicado con éxito en pequeños y medianos municipios preponderantemente rurales.

La armonización del proceso técnico y del proceso participativo, eminentemente político.

La combinación de la planificación del nivel territorial y la planificación sectorial, de manera que los planes no sólo reflejen las necesidades más sentidas de las comunidades de vecinos, referidas principalmente a servicios básicos; sino que logren también incorporar las dinámicas sectoriales y particularmente las relacionadas con el desarrollo económico local.

La necesidad de ir ampliando paulatinamente el horizonte de la planificación incorporando una visión más estratégica del desarrollo.

La creación de mecanismos que permitan una mayor presencia de la ciudadanía en la implementación y supervisión del plan acordado. En la actualidad, en la mayoría de los casos, el documento resultante de la planificación no es conocido adecuadamente incluso por los representantes de la ciudadanía que han contribuido a su elaboración.

Pese a estas limitantes, puede afirmarse que la planificación participativa es, junto con los Comités de Desarrollo Local, uno de los mecanismos más prometedores de participación ciudadana que se han ensayado en el país. Entre sus aportes cabe mencionar que:

Constituye un espacio de diálogo directo entre ciudadanía y las organizaciones locales con el gobierno, que no sufre las interferencias propias de los procesos de interlocución que son intermediados por los partidos políticos.

Permite que los problemas más sentidos por la ciudadanía se expliciten no como demandas ante quienes detentan el poder público, como es el caso de los cabildos abiertos, sino como iniciativas para la acción que deben de ser confrontadas con otras y priorizadas democráticamente.

Es educativa, ya que permite que los actores locales reflexionen, no solo sobre sus problemas, sino también sobre sus causas y maneras de enfrentarlas.

Posibilita construir vínculos y acuerdos territoriales entre los distintos grupos de interés que existen en el municipio.

Propicia la construcción de un proyecto de territorio, el cual resulta clave para orientar y articular los esfuerzos de distintos actores locales.

## 4.7. El Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es básicamente un mecanismo de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual el gobierno local, a través de debates y consultas, comparte con la población la decisión sobre el destino de los fondos disponibles. Es decir dónde serán hechas las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno<sup>28</sup>.

Este mecanismo innovador de participación ciudadana fue implementado por primera vez en 1989, por la municipalidad de Porto Alegre, Brasil, y en la actualidad se implementa en más de 70 ciudades de ese país. Además, la experiencia ha sido replicada en municipios como Montevideo, Buenos Aires y otras municipalidades de América y Europa. En la actualidad, el presupuesto participativo se comienza a implementar también por la alcaldía de San Salvador. El éxito logrado por el presupuesto participativo ha motivado que este recibiera el premio de la ONU y el reconocimiento del Banco Mundial como instrumento eficaz de gestión pública.

El funcionamiento del presupuesto participativo ha ido evolucionado en Porto Alegre hasta constituirse en un sistema bastante complejo que en la actualidad determina el destino del 15 al 20% de los ingresos municipales, mientras que el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes<sup>29</sup>. En las otras municipalidades, el funcionamiento varía según las características de la localidad y la madurez que ha alcanzado el proceso.

Sin embargo, la característica común de todos los procesos, consiste en la definición del presupuesto local o una parte de este, ya “no participan únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal, decidiendo sobre la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, encerrados en sus oficinas. Es la población, a través de un proceso de debates y consultas, quien determina y decide la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno”<sup>30</sup>.

En el caso de San Salvador, el presupuesto participativo ha sido incluido como uno de los mecanismos que contempla su ordenanza de participación ciudadana; y se ejercita de manera incipiente, desde hace dos años en una serie de reuniones que realiza la municipalidad con los representantes de las organizaciones vecinales que se agrupan en sus ocho mesas zonales.

En el resto del país también se realizan experiencias limitadas de este tipo en muchos municipios pequeños y medianos, en los cuales se somete a consideración de la población la atribución de los fondos anuales disponibles para inversión, entre los proyectos locales, mayoritariamente propuestos por las comunidades; pero no se somete la estructura del presupuesto en su conjunto, que sigue siendo decisión exclusiva de los Concejos.

<sup>28</sup> Presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires, primera experiencia en la Argentina. [www.cambiodemocratico.org](http://www.cambiodemocratico.org)

<sup>29</sup> Una versión resumida de las características del presupuesto participativo de Porto Alegre se encuentra en: Best Practices Database, *La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)*, [www.habitat.aq.upm.es](http://www.habitat.aq.upm.es).

<sup>30</sup> Idem.

## 4.8. El Comité de Proyecto

El comité de proyecto es un organismo comunitario o Inter.-comunitario que se constituye con el fin de representar a la comunidad y facilitar su participación en proyectos que son ejecutados con recursos públicos provenientes de la municipalidad u otra entidad del Estado. Este tipo de comité puede cooperar con el ente ejecutor del proyecto en aspectos como la movilización de la comunidad, sobre todo cuando esta aporta con mano de obra; puede transmitir información y opinión así como participar en la toma de decisiones relacionadas con la mejor ejecución y a veces con la reorientación de algunos aspectos del proyecto. El Comité de proyecto puede jugar un papel contralor sobre cómo se emplean los recursos del proyecto

El papel que juega el Comité de Proyecto es desempeñado en muchos casos por la directiva de la organización de vecinos. Pero existen casos que ameritan la formación de comités distintos a estas directivas, ya sea porque no existe una organización formal de los vecinos, o porque el proyecto se orienta a beneficiar a un grupo de la población que tiene interés particular en el mismo, como pueden ser los comerciantes de un mercado municipal, los y las deportistas, la niñez, la mujer o los interesados en la cultura y el patrimonio histórico.

Los comités de proyecto, en sus distintas modalidades (comités de agua, de salud, ambientales, de la niñez, de crédito, etc.) han sido promovidos con mucho éxito por las ONG's que generalmente se apoyan en ellos como contraparte de sus proyectos. Además, durante los últimos años, ha sido el mecanismo de participación ciudadana que más ha promovido el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana para el desarrollo local el Comité de Proyecto ofrece diversas ventajas:

Es un organismo sumamente concreto y especializado, ya que se refiere a un proyecto en particular.

Amplía la participación a sectores poblacionales que tienen intereses y capacidad de aporte en una cuestión particular pero que no se sienten atraídos a participar en otros organismos que perciben demasiado formales y alejados de sus intereses más específicos.

Rompen con el monopolio, en ocasiones desmovilizador, que las juntas directivas tienen en muchos vecindarios o comunidades.

Sirven de escuela para la formación de nuevos líderes y personal de apoyo técnico comunitario.

Garantizan la continuidad y sostenibilidad de muchos proyectos que sólo reciben apoyo externo por un tiempo limitado.

Sin embargo, la formación indiscriminada de Comités de Proyecto ha traído también resultados contraproducentes, sobre todo cuando se forman de manera descoordinada de las organizaciones ya existentes en la comunidad. Existen casos en que este tipo de organización ha dividido a la comunidad o cultivado Intereses contrapuestos al bienestar general.

#### 4.9. El Comité de Contraloría

El comité de contraloría es un mecanismo cuya función consiste en ejercer control social sobre la gestión de los entes públicos y en particular sobre la municipalidad, de manera de contrarrestar desde la ciudadanía misma y no sólo desde los órganos controladores del Estado, el mal uso de las funciones y recursos públicos.

La referencia obligada sobre este tipo de mecanismo de participación ciudadana es el Comité de Vigilancia que introdujo la Ley de Participación Popular y Descentralización promulgada en 1994, en Bolivia. Este comité es un organismo de la sociedad civil que se elige cada dos años y se constituye en cada municipio con representantes de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales con personería jurídica. Su función es ejercer “control y vigilancia sobre los recursos del Gobierno Municipal que corresponden a la Participación Popular, cuidando que su utilización sea conforme a las normas que rigen la materia, y a los convenios y contratos suscritos por el Gobierno Municipal”<sup>31</sup>; así como pronunciarse sobre la :

- ✓ Formulación y cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal.
- ✓ Formulación del Plan Anual Operativo.
- ✓ Ejecución física - presupuestaria del Plan Anual Operativo.

En El Salvador se han desarrollado diversas experiencias piloto de comités de contraloría en los municipios de Olocuilta, Zacatecoluca, Suchitoto, Tecoluca, Santa Elena, Soyapango y San Salvador, las cuales estuvieron en la mayor parte de los casos vinculadas a los Comités de Desarrollo Local<sup>32</sup>. Sin embargo, ninguna de estas experiencias ha dado lugar a la formación de mecanismos permanentes e institucionalizados como es el caso de Bolivia. En este sentido, lo más próximo a un intento de institucionalización de este tipo de mecanismo es su inclusión en las ya mencionadas Ordenanzas de Participación Ciudadana de las Alcaldías de San Salvador y Santo Tomás que con matices propios, dadas las características y condiciones de cada caso, legalizan la formación de Comités de Contraloría Ciudadana a nivel vecinal, zonal y distrital, con las funciones “de solicitar información de interés para la ciudadanía, supervisar la ejecución de proyectos y salvaguardar el cumplimiento de los derechos ciudadanos...”.

#### 4.10. Otros mecanismos

Existen otros mecanismos que pueden formar parte del sistema de participación ciudadana y concertación local para el desarrollo local, pero que aún no han tenido en el país mayor desarrollo, tal es el caso de los sistemas de información, la rendición de cuentas, la audiencia pública y el derecho de iniciativa y los Comité o Consejos de Desarrollo Local. Estos últimos son objeto especial del siguiente capítulo.

<sup>31</sup> Decreto Reglamentario de la Ley de Participación Popular y Descentralización de Bolivia, [www.snids.gov.bo](http://www.snids.gov.bo)

<sup>32</sup> Cummings Andrew, *Contraloría Ciudadana en el ámbito Local en El Salvador*, Documento borrador, FUNDE, 2001.

# 5 LA EXPERIENCIA DE LOS COMITES DE DESARROLLO LOCAL



En este capítulo vamos a analizar cuál ha sido la práctica de los Comités de Desarrollo Local a la luz de la experiencia salvadoreña en los últimos ocho años.

Lo que hemos hecho es tomar como referencia más de veinte experiencias concretas, en algunas de las cuales han participado los autores como parte de los equipos facilitadores; en otros casos, han hecho acopio de información documental y vivencial y han realizado entrevistas y/o talleres en los que dialogaron sobre el tema con miembros de varios Comités de Desarrollo Local y de los correspondientes Concejos Municipales; asimismo han sido muy valiosos para este propósito otros estudios sobre temas relacionados que se han venido realizando en el país, los cuales se citan en el texto y en la bibliografía general.

También ha contado mucho el bagaje institucional que sirvió de fondo a la producción de este libro, mediante la interlocución sistemática que los autores mantuvieron con el equipo de SACDEL.

De las experiencias particulares que sirven de referencia, se toman selectivamente los elementos que ilustran aquellos aspectos que consideramos contribuyen a tipificar la experiencia global de los Comités de Desarrollo Local o Comités de Desarrollo Municipal, como se les llama en otros casos.

Los aspectos que analizamos en este capítulo sobre la experiencia general de los CDL, son:

- ✓ El proceso de formación.
- ✓ Objetivos institucionales.
- ✓ Integración
- ✓ Marco institucional
- ✓ Estructura organizativa
- ✓ Actividades
- ✓ Infraestructura y financiamiento
- ✓ Logros
- ✓ Problemas

## 5.1 El proceso de formación

El primer aspecto que vamos a revisar en este trabajo es el proceso de constitución de estos organismos: ¿cómo se han constituido los Comités de Desarrollo local? Vale decir, en qué ha consistido el proceso. En este sentido y admitiendo que en la realidad se encuentra un cierto número de variantes, se identifica por lo general la siguiente secuencia de pasos metodológicos:

Fase preparatoria de la iniciativa.  
 Convocatoria a los actores locales.  
 Proceso de planificación.  
 Propuesta y discusión de las características del organismo a formar.  
 Constitución formal del organismo.

Veamos más detenidamente cada uno de estos pasos.

## a. Fase preparatoria de la iniciativa

La forma en que se constituyen los Comités de Desarrollo Local parece ser un hecho que influye considerablemente en las características que posteriormente asume este mecanismo y el proceso mismo que se genera. Al ahondar en este momento se encuentra que la mayor parte de las experiencias han comenzado con un acuerdo entre el gobierno local y alguna ONG o firma consultora, que juega el papel de facilitadora técnica del proceso, para lo cual ha recibido algún tipo de financiamiento de parte de la cooperación internacional o del FISDL.

En las experiencias estudiadas, que cubren el lapso entre 1994 y 2002, encontramos que la iniciativa surgió principalmente de parte de alguna ONG que sobre la base de un proyecto pactado o en gestión con la cooperación internacional, llegó a proponer la iniciativa al gobierno local. Algunas de estas ONG ya mantenían relaciones con los actores locales antes de tomar esta iniciativa, mientras que para otras, esta fue la primera oportunidad en que se relacionaron con el municipio. Durante los últimos años, después que el FISDL condicionó las transferencias de fondos a que las municipalidades realizaran un plan de inversiones participativo, los gobiernos locales han tomado mayor iniciativa y en algunos casos han buscado firmas consultoras autorizadas por el ente nacional, para facilitar técnicamente el proceso.

Cabe señalar que en la mayor parte de los casos, la iniciativa de constituir un Comité de Desarrollo Local no ha aparecido como una idea aislada, sino asociada a la implementación de un ejercicio de planificación participativa (ejemplos Olocuilta y Puerto El Triunfo, 1996-97) o de inversión participativa en el caso de San Salvador (1997). La idea básica consistió en realizar desde la municipalidad y junto a las organizaciones ciudadanas y a veces con otras instancias de gobierno nacional, ONG y empresas; un proceso de planificación local, del que resultaría un plan de acción y/o de inversiones, así como un organismo representativo de la sociedad local que tendrá por misión llevarlo adelante de manera concertada.

En esta etapa preparatoria de la iniciativa se han desarrollado un conjunto de actividades en las que han participado la entidad facilitadora y la municipalidad. Debe observarse que la extensión e intensidad de estas actividades han sido desiguales en los distintos casos.

Entre las actividades preparatorias cabe destacar:

La realización de una o varias reuniones con el Concejo Municipal o sólo con el Alcalde para acordar el alcance y las características del proceso.

La identificación de las organizaciones y líderes locales que se invitarán a participar.

La elaboración de un programa de actividades y la definición de la función que jugará cada uno de los involucrados.

La firma de algún tipo de convenio entre la municipalidad y la organización facilitadora.

Las reuniones entre la entidad facilitadora y la municipalidad han variado desde la realización de talleres con el Concejo Municipal y personal de la municipalidad (gerentes o el departamento de promoción social) en los casos más minuciosos, hasta casos en los

que han predominado algunas reuniones puntuales con la persona del Alcalde, que ha dejado en manos de la ONG o los consultores los arreglos del proyecto.

En los casos en que se han desarrollado diversas actividades para discutir la idea que se implementará, esto ha dependido de un fuerte liderazgo local, o bien de la insistencia de algunas instancias facilitadoras que las han exigido como condición previa e imprescindible para iniciar el proceso.

Sin embargo, la anterior situación no es la más común, ya que la necesidad de construir espacios de interlocución con otros representantes de la sociedad local no está afincada en la cultura política nacional. De ahí que por lo general se encuentra en los gobiernos locales una tendencia a transferir hacia la instancia facilitadora la responsabilidad del proceso.

No obstante, la experiencia ha demostrado que los casos más exitosos se han producido cuando el gobierno local se ha situado al frente del proceso o ha dado claras muestras de apoyo activo desde el comienzo, emitiendo de esta manera una clara señal de voluntad institucional de promover y apoyar la participación ciudadana. (Olocuilta y Puerto El Triunfo 1997; Santo Tomás 2001, San Salvador 1997, Acajutla y otros).

La identificación de las organizaciones y líderes locales que se invitará al proceso participativo, se ha limitado en algunos casos a dejar en manos del alcalde esta decisión, en el entendido de que este conoce mejor el municipio, que es parte de una decisión política que corresponde al gobierno local o de no complicar la relación entre la entidad facilitadora y el gobierno local. No faltan tampoco los casos en que el poder político hace sentir que él quiere convocar a personas y organizaciones de su confianza.

Existen también experiencias en las que se ha identificado un universo más amplio de actores participantes. En algunas, se han incluido a organizaciones y líderes que sin ser de oposición al gobierno local, tampoco comulgan directamente con el partido gobernante. Se trata por lo general de personalidades locales que gozan de cierto reconocimiento como personas respetables y no partidistas. En otras, se han identificado incluso a organizaciones comunitarias o entidades del gobierno nacional, que se encuentran en una posición política contraria al gobierno local.

La identificación de las organizaciones locales que se pueden invitar a participar en este tipo de procesos presenta también dificultades técnicas, particularmente en los municipios grandes y urbanos cuyos tejidos organizacionales son densos y complejos. En estos, la alcaldía habitualmente desconoce cuáles son las organizaciones que existen en el municipio y como contactarlas. En San Salvador, además se presentó el problema de que muchas organizaciones allí localizadas tienen carácter nacional y no necesariamente actuaban en el municipio. La elaboración de un directorio de organizaciones que actúan en el municipio se ha vuelto necesario en algunos casos<sup>33</sup>.

La identificación de las organizaciones locales no representa por lo general un problema en los municipios rurales, donde la gente se conoce y mantiene relaciones entre sí. Sin embargo, aquí la dificultad resulta muchas veces de que la gente se conoce demasiado y acarrea fuertes prejuicios entre sí.

---

<sup>33</sup> Como se hizo en los municipios de Nahuiltingo, Sonzacate y San Antonio del Monte (2000).

En todo caso, la experiencia parece demostrar que la calidad y sobre todo la sostenibilidad en el tiempo de este tipo de organismos dependen en buena medida de que desde el comienzo se identifiquen a los colectivos y personas que realmente representan la diversidad existente en la sociedad local.

### **b. Convocatoria a los actores locales**

Una vez preparada la iniciativa, generalmente la municipalidad hace una convocatoria en la que se invita a las organizaciones locales para participar en un proceso de planificación, para lo cual envía una carta firmada por el alcalde o la alcaldesa, que se hace llegar a los destinatarios por medio de personal de la alcaldía.

La invitación rara vez tiene una explicación detallada de los propósitos y metodología del proceso que se pretende iniciar. Esto se explica, por lo general, durante la primera reunión por alguna persona perteneciente a la organización facilitadora, después del saludo e introducción al evento que realiza el alcalde o la alcaldesa, u otro integrante del gobierno local. Cabe señalar que las explicaciones sobre lo que se pretende realizar se centran por lo general en el proceso de planificación y rara vez se hace mención a la creación del CDL o CDM, como luego se denominará, dejando que la necesidad de esta instancia surja de manera natural a lo largo del proceso de planificación.

En los primeros eventos de este tipo, que se realizaron entre 1994 y 1997, se hacía por lo general una sola convocatoria dirigida a todo tipo de actores locales que se reunían en una especie de asamblea general. Sin embargo, en la medida en que se fue acumulando experiencia y perfeccionando la metodología, al mismo tiempo que se comenzó a implementar este tipo de experiencias en municipios más poblados y urbanos; las convocatorias y las reuniones preparatorias comenzaron a complejizarse.

En la actualidad, se realizan por lo general dos tipos de convocatorias, a) territoriales y b) sectoriales. En las convocatorias territoriales se llama principalmente a las organizaciones comunitarias del municipio, todas de un sola vez cuando el municipio es pequeño, o por partes del municipio (urbano-rural, distritos, zonas, o cantones). En las convocatorias sectoriales se llama a las organizaciones públicas, privadas o del sector social, que trabajan alrededor de distintos temas, siendo la más habitual salud, educación, economía, medio ambiente, mujeres, niñez y adolescencia, transporte, etc. La cantidad de convocatorias sectoriales depende en cada caso de factores como la complejidad de los sectores, cantidad de actores involucrados, los recursos de que se dispone para la planificación y el enfoque metodológico que se propone.

Al analizar las características de la etapa de convocatoria, se encuentra que uno de los problemas que trae consecuencias negativas con posterioridad es que metodológicamente se pone más el acento en lograr la participación más amplia posible de organizaciones locales, que en dejar concertadamente claro cuales son los alcances del proceso que se va a iniciar. Debido a esto, los diferentes sectores convocados participan en muchas oportunidades sobre la base de distintos entendidos de lo que se pretende alcanzar.

El gobierno local entiende a veces que lo que se está construyendo en un grupo de apoyo a su gestión, de ahí que reaccione negativamente cuando comienza a sentir cuestionamientos a su labor. Las organizaciones del gobierno nacional interpretan a veces que lo que se va a construir es un mecanismo que les permitirá financiar con

recursos locales lo que por ley le corresponde financiar a sus respectivas dependencias, debido a lo cual reaccionan negativamente si no obtienen respuesta a sus requerimientos. Las organizaciones vecinales creen también a veces que este es un espacio que se abre para resolver los problemas de cada comunidad y se sienten defraudadas si no obtienen rápida respuesta sus solicitudes de proyectos. Por último, las ONG, que a veces también participan en calidad de actores locales, tienden a creer que esta es una oportunidad para resolver los requerimientos de los proyectos que están ejecutando en el municipio y tienden a desilusionarse si no obtienen el apoyo requerido.

Esta diversidad de expectativas tiene cierta lógica debido a la variedad de actores involucrados y hasta benefician la convocatoria en un principio, ya que cada uno de los convocados tiene un motivo para participar. Sin embargo, si no se ponen claras las reglas del juego y no se construye un entendido común sobre los alcances del proceso que se emprenderá, se comienzan a incubir un conjunto de malos entendidos que con el tiempo conducen a verdaderas crisis institucionales.

Otro aspecto relevante es la capacidad que la municipalidad ha tenido de convocar a los principales líderes y colectivos sociales de la comunidad local, independientemente de las simpatías partidarias o personales de estos. Sin embargo, como ya hemos mencionado anteriormente, la tendencia a convocar sectores y personalidades políticamente afines aparece habitualmente y es natural en todo organismo político de gobierno, mucho más si este es uní partidista, como es el caso de los gobiernos locales en el país.

Por último, es necesario señalar que el nivel de organización social de base que existe previamente en el municipio, es un factor dado que no es posible cambiar en esta etapa preparatoria. No obstante, la experiencia demuestra que los municipios que cuentan con tejidos organizativos más desarrollados, desde el punto de vista de organización, legitimidad, representatividad y formación de sus líderes, etc., tienen mejores condiciones para impulsar este tipo de iniciativas y asegurar su efectividad y continuidad.

### **c. El proceso de planificación**

Como ya se ha afirmado, los Comités de Desarrollo Local resultan, en la mayor parte de los casos, de procesos de planificación local. No obstante se encuentran algunas variantes. En el caso del municipio de San Salvador (1997) la constitución de las Mesas de Concertación Zonal (hoy distritales), se realizó a partir de la necesidad de decidir sobre la priorización de las demandas de las comunidades para distribuir los fondos de inversión de que disponía en ese momento el gobierno local recién electo. También se encuentran algunos casos, como los de Acajutla y Apastepeque, en los que la convocatoria se realizó directamente para refundar Comités de Desarrollo Local que habían existido con anterioridad y por alguna razón se habían disuelto.

No nos detendremos aquí en exponer las características de la planificación local participativa pues esta cuestión ya ha sido tratada en el capítulo IV de este trabajo y pueden ser ampliadas en algunos estudios específicos que ya se han realizado<sup>34</sup>. No obstante, para el caso que aquí nos ocupa, cabe resaltar que en la medida en que estos ejercicios de planificación van llegando a su fin, en casi todos los casos han surgido las siguientes preguntas claves: ¿de quién es el plan?, ¿cuál es la entidad o entidades

<sup>34</sup> Ver: Planificación Participativa y Desarrollo Local, Cummings, Andrew /Silva, Ana Patricia. FUNDE /RTI, 2001 y La Planificación Territorial Participativa en el Ámbito Local, Salamanca, Lidia et al. SACDEL, 2001.

encargadas de llevarlo adelante?, y ¿mediante qué mecanismos la sociedad local contribuirá y dará seguimiento a la ejecución del plan? Es en este momento en el que generalmente surge la iniciativa de constituir algún tipo de entidad local que permita dar respuesta a estas preguntas.

En este contexto de construcción de acuerdos locales que han permitido los primeros ejercicios de planificación participativa, la necesidad de construir una entidad de concertación y coordinación de esfuerzos y recursos a nivel municipal, es generalmente rápidamente adoptada como una buena iniciativa por parte de los actores locales. Esto significa que El CDL no es un fin en sí mismo, ni ha surgido como un requerimiento espontáneo de la ciudadanía. Es la Planificación que ha hecho conciencia, y recubierto su necesidad.

Se encuentran muchos casos en los que las planificaciones locales no han dado lugar a la formación de ningún CDL o entidades similares. Esto se ha debido a que quienes lideran la planificación han considerado que la ejecución y seguimiento del plan es cuestión de la municipalidad y por lo tanto la participación ciudadana se limita a aportar a la formulación del Plan de Gestión Municipal.

En los casos en los que los gobiernos locales han decidido ampliar la participación ciudadana a la co-ejecución y auditoría del Plan, se han formulado las mencionadas interrogantes y la idea de formar un CDL ha surgido rápidamente como un escalón lógico del proceso participativo. Tanto es así, que en estos últimos municipios la decisión de conformar un Comité de Desarrollo Local ha sido reconocida con el tiempo como uno de los principales productos del proceso de planificación local participativa.

#### **d. Diseño del organismo a formar**

Una vez que se ha decidido conformar el Comité de Desarrollo Local, en la mayor parte de los casos se han realizado algunas reuniones para definir las características que tendrá este organismo. Los puntos principales que se han abordado en esta discusión han girado alrededor de cuestiones como: a) los objetivos, b) la integración, c) las formas de representación, y d) el funcionamiento que tendrá el CDL.

Esta discusión se ha realizado generalmente de manera integrada entre las organizaciones que se han involucrado en la planificación local, así como la instancia que la ha facilitado técnicamente. Son pocos los casos en que el diseño del CDL ha dado lugar a reuniones separadas por sectores, los cuales además por lo general no se encuentran organizados como tales en los municipios. Tampoco ha sido habitual que estas cuestiones fuesen discutidas de manera separada por el gobierno local.

Las discusiones sobre las características que asumirá el CDL han sido por lo general muy influidas por las lecciones que arrojan otras experiencias, las cuales son transmitidas principalmente por la entidad facilitadora, ya que no existe ningún modelo prefijado por ley o tradición. Esto no se debe a que los actores locales no cuenten con criterios propios, sino al hecho de que son las instancias facilitadoras las que de alguna manera operan como trasmisoras de experiencias y conocimientos previos. Debe señalarse además, que hasta ahora no se ha realizado ninguna sistematización de los distintos modelos de organización que emplean los CDL, ni una evaluación de los mismos, que permita alimentar a los actores locales con distintas opciones organizativas sin que medie la experiencia de un actor externo al municipio.

## e. Constitución formal

El último paso en el proceso de organización de los Comités de Desarrollo Local ha sido la constitución formal de los mismos. Esto se ha realizado por lo general mediante la realización de una actividad pública en la cual se aprueba una carta de intenciones, y de manera más excepcional los estatutos de la nueva organización. En la misma actividad de constitución o poco después de las pruebas de funcionamiento inicial, se nombran también las personas que conformarán la Junta Directiva del Comité como se le llama generalmente o en otros casos, la Comisión Coordinadora.

La necesidad de contar con esa especie de núcleo coordinador y en cierto modo ejecutivo, llámese Junta Directiva o no importa cómo, supone que ésta emerge de la Asamblea de Representantes y por tanto actúa por mandato de ella a la instancia. Existen dos casos (Olocuilta y Puerto El Triunfo, 1997) en cada uno de los cuales, formado ese núcleo coordinador inicial y plan en mano, se iniciaron una serie de presentaciones de validación de éste en todas las comunidades, y hasta donde resultó posible con los diversos sectores urbanos del municipio. Ese esfuerzo de validación también surtió efectos de legitimación y de incorporación de más miembros.

Como es habitual en otros aspectos de la vida social de la mayor parte de los municipios del país, la constitución de los comités es bastante poco formal. Se firman pocos documentos y cuando se hace, estos no tienen mayor valor legal. Lo importante en la mayor parte de los casos no han sido tanto los papeles, sino los entendidos, las intenciones y el entusiasmo, bastante emocional, que existen entre las personas u organizaciones que se coaligan.

Por otro lado, cabe señalar que no existe en el país un marco legal adecuado para la constitución de tales organizaciones, las que reúnen a su vez a otras organizaciones de distinto carácter; de manera que aunque se las quisiera dotar de mayor formalidad legal, las posibilidades que ofrece la situación actual son limitadas.

Existen, sin embargo, algunos casos (como en Puerto El Triunfo y Nejapa) en que los CDL han querido adquirir personería jurídica, para lo cual se ha buscado el camino más corto y natural, tal es el caso de optar por un reconocimiento como asociación de

### ESTATUTOS DEL COMITÉ DE DESARROLLO LOCAL, CODEL DEL MUNICIPIO DE ACAJUTLA

#### CAPITULO II FINES

- 1) Ser el referente de consulta para la toma de decisiones del Gobierno Municipal.
- 2) Promover la organización y participación ciudadana en la planificación e implementación del desarrollo del municipio de Acajutla.
- 3) Realizar las gestiones necesarias para el abordaje de los problemas que enfrentan las comunidades del municipio.
- 4) Promover y ejecutar planes de acción y proyectos en las áreas de medio ambiente, social, cultural, deporte, recreación, arte, economía y otras; en coordinación con las instancias estatales correspondientes y organizaciones no gubernamentales ubicadas en el territorio.
- 5) Promover la cooperación nacional e internacional enfocada a la búsqueda de apoyos políticos, técnicos y financieros.

Promover el estudio y análisis sobre la realidad municipal y nacional.”

desarrollo comunal (ADESCO) que otorga la misma municipalidad. Esta alternativa, sin embargo no es la idónea, ya que desvirtúa el carácter de organismo de concertación que tiene el CDL y lo sitúa como algo que no es, una asociación comunitaria.

## 5.2 Objetivos institucionales

La pregunta básica en toda organización es cual es su razón de ser, es decir, ¿Cuáles son sus objetivos básicos para los cuales fue constituida? La importancia de esta cuestión radica en que define formalmente los motivos por los cuales trabajarán sus miembros y establece el principal punto de referencia para otras definiciones organizacionales que, aunque importantes, se deben subordinar al logro de los objetivos institucionales. No hay ninguna duda de que lo más importante en una organización es que cumpla eficazmente los propósitos para los que fue creada.

Por otro lado, conocer los objetivos institucionales de un tipo de instancia como son los CDL, permite también saber en qué se distinguen de otras organizaciones y cuál es el valor agregado que aporta al funcionamiento social. Cuando existen diversos tipos de organizaciones que cumplen la misma función social, tarde o temprano se generaran conflictos entre ellas.

Cuando indagamos sobre la percepción que tienen los CDL de sus propios propósitos, encontramos que en los pocos casos en estos cuentan con estatutos, se hace alusión principalmente a cuatro objetivos:

- ✓ Servir de referente consultivo al gobierno local.
- ✓ Participar en la priorización de problemas locales y la búsqueda de soluciones.
- ✓ Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos.
- ✓ Promover la organización de base en el municipio.

Estos objetivos son compartidos por todas las organizaciones que han estado vinculadas de alguna manera con los CDL. Sin embargo, al mismo tiempo en las entrevistas

### **ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR**

#### **Art. 52 Mesa Distrital**

La Mesa Distrital es un mecanismo de carácter consultivo y permanente, integrado por los delegados y delegadas de las Mesas de Concertación Zonal, Mesas Temáticas y representantes de sectores sociales, económicos, culturales y políticos de la respectiva demarcación Distrital; por los concejales asignados al Distrito, el Director del mismo y el Jefe de Participación Ciudadana de la delegación distrital.

#### **Art. 53 Funciones de la mesa Distrital**

Son funciones de la mesa:

- a) Representar los intereses y propuestas de las organizaciones vecinales y sectoriales ante la delegación municipal del distrito y el Concejo Municipal;
- b) Participar en la elaboración del diagnóstico distrital, el cual deberá ser actualizado periódicamente;
- c) Participar en la priorización de los problemas y las necesidades del distrito y presentarlas al concejo municipal;
- d) Participar en la elaboración y co-ejecución del programa de desarrollo distrital;
- e) Participar en la elaboración del plan de inversión distrital cada año.

realizadas se encuentra que junto a estas coincidencias los distintos actores mantienen diferentes expectativas en lo que se refiere al papel que debe de jugar este mecanismo local.

Los representantes de las comunidades centran mayoritariamente la función de los CDL en “lograr proyectos para las comunidades”. Es decir, que la participación de las comunidades (particularmente las pobres) se hace con la esperanza de conseguir que el gobierno y la cooperación internacional realicen las inversiones en infraestructura social que no se han realizado históricamente. No obstante, se encuentran también expresiones más centradas en profundizar la democracia local, como que los CDL deben de servir para “hacer que el gobierno local escuche la voz de la gente”. Tal es el caso del municipio de Tecoluca, donde hay una fuerte tradición de organización social de base; y de Puerto El Triunfo y Nejapa, en donde después de haber existido CDL que han sido modelos, la relación entre las comunidades y los gobiernos locales han evolucionado conflictivamente.

En cuanto a los integrantes de gobiernos locales, expresan mayoritariamente las opiniones de que los CDL sirven para saber “qué necesidades de proyectos tienen las comunidades” y para que “la gente pueda apoyar el trabajo del gobierno local”. Este enfoque sitúa al CDL como un ente subsidiario del gobierno local que puede proveerle de información y apoyo para que este último juegue mejor su papel de promotor del desarrollo. Existen empero también en este caso, algunas opiniones más avanzadas, de gobernantes locales que ven en los CDL posibles instrumentos para organizar, concertar, negociar, estimular iniciativas, levantar la autoestima local, dar apoyo a la gestión municipal, estimular la apertura de la municipalidad, hacer de la alcaldía un lugar de encuentro ciudadano y para más y mejores proyectos.

En el caso de los funcionarios del gobierno nacional y más específicamente del FISDL, se afirma que el interés de la institución está más centrado en los comités de proyectos que en los CDL. Se reconoce, no obstante, que su expectativa en este tipo de mecanismos participativos se orienta a que los proyectos que implementan las municipalidades sean mejor identificados y ejecutados con mayor eficacia y eficiencia. Se trata, entonces de un enfoque más práctico y parece centrarse en lograr que los recursos que se transfieren a las municipalidades se inviertan bien.

Las ONG, por su lado, tienen mayoritariamente la expectativa de que los CDL sirvan para que los distintos sectores sociales que conforman el municipio se puedan incorporar como protagonistas del proceso de desarrollo local, lo cual pasa por la construcción de una visión compartida del desarrollo y por habilitar una coordinación de esfuerzos y recursos de los distintos actores locales. Otro aspecto en el que ponen el acento las ONG es en hacer valer la opinión de los grupos sociales del municipio, ya que “los partidos políticos y los concejos municipales unipartidarios no siempre reflejan fielmente el pensar y sentir de la gente”. De esta manera, expresan una especie de insatisfacción sobre el funcionamiento de los mecanismos representativos del sistema político, que es cada vez más habitual en este tipo de organizaciones.

Llama la atención, sin embargo, que al pasar revista a las distintas opiniones se encuentra que en general se evita hacer alusión a la necesidad de concertar, lo cual implicaría que se reconoce que en la sociedad local hay identidades que se privilegian como base de las acciones propuestas, pero obvian o subestiman también las diferencias de ideas e intereses, que pueden y deben ser manejados de mejor manera para beneficio de la sociedad local.

En realidad, es natural que en una asociación entre actores de distinta naturaleza, surjan en algún momento diferencias, debido a lo cual, el desconocimiento de estas puede reflejar que el organismo aun no ha madurado o que hay una relación de poder tan disímil entre los actores coaligados, que no permite que las diferencias se expresen.

La radicales rupturas de relaciones que se han producido en los municipios en los que se han explicitado las diferencias entre los representantes de las organizaciones de vecinos y el gobierno local, demuestra las dificultades que presenta la cultura nacional para manejar diferencias.

Otro aspecto que no siempre se menciona explícitamente como objetivo de los CDL, es su posible contribución como mecanismo local de contraloría social, no sólo del gobierno local, sino de todas las organizaciones allí representadas. Esto se debe a que, equivocadamente, se considera que hablar de contraloría social supone que los recursos públicos están siendo mal administrados, cuando en realidad de lo que se trata es de fortalecer la confianza que la ciudadanía debe de sentir en la municipalidad y en las demás organizaciones locales.

### 5.3 Integración

Al considerar en su conjunto las experiencias de todos los CDL, se encuentra que en estos se integran importantes actores locales de cada municipio, entre los que cabe mencionar: las municipalidades, las organizaciones de vecinos, otras organizaciones sociales, algunas organizaciones de empresarios y algunos entes del gobierno nacional que actúan localmente. Sin embargo, al analizar los casos particulares se encuentra que las formas de relación entre los distintos actores locales y los CDL presentan tanto similitudes como diferencias, que ameritan ser destacadas.

La primera similitud es que en todos los casos las principales organizaciones que conforman los CDL son las de vecinos, las cuales son habitualmente llamadas organizaciones comunales, comunitarias o ADESCO (Asociación de Desarrollo Comunal). La proporción de las comunidades cuyas organizaciones comunitarias se encuentran representadas en los CDL es realmente alta en la mayor parte de los casos y sus representantes constituyen al mismo tiempo entre el 80% y el 95% de los miembros de las asambleas y de las directivas de los CDL. En algunos casos los CDL se encuentran también presididos por un representante comunitario. De manera que los CDL, habitualmente se parecen mucho a una organización que reúne a representantes de comunidades y mantiene vínculos con la alcaldía y algunas otras organizaciones locales.

Pero no todas las organizaciones de vecinos participan por igual ya que en los municipios pequeños, predominantemente rurales, se encuentra que en general existe en los CDL una mayor presencia de comunidades rurales que urbanas, mientras que en los municipios grandes y más urbanos, predominan los representantes de las comunidades marginales y pobres, sobre las de clase media y alta. En otros casos, como en Santo Tomás (2002), se encuentra también cierto equilibrio entre el sector rural y urbano, ya que el CDL está constituido por los representantes de "intercomunales" (cuatro rurales y dos urbanas), en las cuales se integran las organizaciones de barrios y colonias<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Durante tres años; el CDL de Santo Tomás funcionó con base en la representación de las intercomunales. Fue solamente después de ese lapso que en una "asamblea ciudadana (mayo 2005), se integraron al CDL siete "mesas sectoriales".

Una motivo para tal predominio de las organizaciones comunales en los CDL, es que las actividades que desarrollan en la actualidad las municipalidades salvadoreñas son principalmente de servicios y proyectos de mejoramiento de infraestructura social y espacios públicos, lo cual de alguna manera está más directamente relacionado con la organización de vecinos o territoriales que con organizaciones sectoriales o de otro tipo. Además y como es lógico, son los y las habitantes de los vecindarios que presentan más necesidades de equipamiento y servicios quienes se sienten más motivados a participar en las actividades locales que, como se afirmó anteriormente, pueden producir proyectos que los beneficien.

Otro motivo por el cual los representantes de las organizaciones comunitarias son mayoritarios, puede ser la ausencia de organizaciones de comunidades de segundo nivel, tipo federación, que interlocuten con la municipalidad a nombre de todas las organizaciones vecinales de un municipio. De tal manera que los CDL se han transformado en el espacio institucional del ámbito local en donde se desarrollan vínculos horizontales entre las organizaciones de vecinos.

Durante los últimos años se ha realizado esfuerzos para ampliar la composición de los CDL con otros actores locales, fortaleciendo la lógica sectorial mediante la formación de mesas de salud, medio ambiente, juventud, desarrollo económico, etc., lo cual ha redundado en una ampliación de la membresía.

Entre los integrantes de algunos CDL cabe destacar la presencia de funcionarios de entes del gobierno nacional que actúan en el municipio y más particularmente de las escuelas, unidad de salud, casa de la cultura. Llama la atención sin embargo, que la integración de funcionarios ligados al sistema educativo es considerablemente mayor que la de representantes de las unidades de salud, pese a que estas juegan también un importante papel en la vida local. Esto puede ser adjudicadle a que los funcionarios educativos mantienen mayores vínculos con la realidad local y más probablemente a que el Ministerio de Salud ha sido más renuente a permitir ciertos niveles de autonomía local de parte de sus unidades de salud.

Esto no quiere decir que el Ministerio de Salud no haya tomado medidas para vincular más su trabajo a los territorios, ya que durante los últimos años ha estado trabajando en el establecimiento de los SIBASI (Sistema Básico de Salud Integral). Con este se pretende manejar de manera integrada los servicios de salud en zonas que reúnen a varios municipios. Sin embargo, los SIBASI son al mismo tiempo un buen ejemplo de cómo se puede hablar de descentralización, participación y territorialidad, al mismo tiempo que continúa replicando el enfoque sectorial y egocéntrico que ha caracterizado a los ministerios nacionales. El diseño en cuestión supone que los distintos actores territoriales estarán dispuestos a estructurar su trabajo alrededor de la salud y su ministerio nacional, pero muestra al mismo tiempo muy poca sensibilidad y comprensión al hecho de que es igualmente importante que el manejo de la salud se coordine también con el quehacer de los territorios y sus actores. Si todos los ministerios se “descentralizaran” de la misma manera, habría que formar una organización territorial alrededor de cada uno de ellos, lo que en última instancia no tiene nada que ver con lo que realmente plantea la descentralización.

Otro tipo de organización que tiene poca presencia en la mayoría de los CDL son las organizaciones empresariales, pese a que algunos entrevistados afirman que cuentan con

empresarios individuales entre sus miembros. La escasa presencia de organizaciones empresariales en el ámbito municipal se debe en parte al predominio que ha tenido la organización sectorial entre los empresarios, así como a la escasa influencia que han tenido las competencias y actividades que han manejado tradicionalmente las municipalidades sobre el desarrollo de las actividades económicas del municipio. No es casual, por otro lado, que la promoción del desarrollo económico local no aparece como uno de los objetivos comunes a la mayor parte de CDL.

La Asociación Salvadoreña de Industriales, por ejemplo, no tiene registrados siquiera a qué municipios pertenecen sus afiliados. Esto en realidad nunca ha sido necesario, ya que como comentó hace unos años un reconocido empresario panificador: “¿por qué nos deberíamos de preocupar por mantener relaciones con las alcaldías?, si la mayor parte de nuestras necesidades las solucionamos hablando por teléfono con quines están al frente de los ministerios o entes autónomos del gobierno nacional”.

Una situación similar se presenta con las empresas agrícolas. Desde la reforma agraria de 1982, existen numerosos municipios en los cuales existen varias cooperativas agropecuarias. Sin embargo, tradicionalmente, estas se han agrupado en distintas federaciones cooperativas nacionales y rara vez mantienen alguna relación entre sí en el ámbito municipal. Por otro lado, las municipalidades han carecido tradicionalmente de los recursos, el poder de decisión y la visión necesaria para emprender iniciativas capaces de promover el empleo y la vida económica en el ámbito local.

Sin embargo, existen también algunos excepciones, como los CDL de Olocuilta, Puerto El Triunfo, Alegría y Tecoluca, en los cuales se encuentran representados sectores comerciales y productivos vinculados a dinámicas económicas especiales (comerciantes, pupuseras, lancheros, viveristas, pescadores), En Puerto el Triunfo, por ejemplo, el proceso de constitución y puesta en marcha del CDL y del plan de desarrollo local, estimuló la organización del sector comercial. Llegó a aglutinar más de cien asociados (1997); lo mismo ocurrió en Olocuilta. La experiencia de Tecoluca, por su lado, descansa fuertemente en la presencia del sector productivo rural y de otras organizaciones sectoriales y comunitarias, que son parte de un rico tejido social acumulado.

Otro actor que sin ser estrictamente local se integra en algunos CDL son las ONG. Tal es el caso de San Francisco Menéndez, San Antonio del Monte y Nejapa en sus comienzos. En otros municipios las ONG no forman parte oficialmente del CDL, pero se vinculan a los mismos como instancias facilitadoras y de apoyo a proyectos, lo cual les otorga una considerable influencia.

Por último y de manera especial, es necesario considerar la relación que mantienen los CDL con las municipalidades. En este sentido, se encuentran dos tipos de Comités, unos en que la municipalidad forma parte del CDL y otros en que no lo hace.

En el primer tipo de CDL, la municipalidad forma parte del CDL, aunque varía quienes ejercen su representación. En algunos casos, como en Nueva Trinidad (1997-2000), el alcalde preside el CDL, mientras que en otros mantiene una representación a través de uno o dos miembros del Concejo Municipal o como sucede en San Salvador, a través de funcionarios municipales especializados en la relación entre alcaldía y ciudadanía. En este tipo de CDL, también varía la intensidad de esta participación, desde casos en que es muy fuerte (Nueva Trinidad y San Salvador) hasta otros en que mantiene una presencia esporádica (Olocuilta, Batres, Santa Elena, Jiquilisco, San Dionisio (2000-2003).

En el tipo de CDL que no cuenta con representación formal de la alcaldía, se encuentran dos clases de motivos. El primero es que el gobierno local considera que el CDL debe de ser un nucleamiento de actores no estatales del municipio, que funciona como contraparte autónoma de la municipalidad, con la cual por lo demás se mantiene una relación constante de coordinación y colaboración (Acajutla o Tecoluca). El segundo motivo consiste en que ha habido una ruptura de relaciones entre los representantes de la sociedad civil y el gobierno local (Puerto el Triunfo y Nejapa).

Como se puede observar en las experiencias que hemos considerado, existen distintos enfoques sobre cual es la mejor forma de integrar a los CDL.

## **ORDENANZA PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMAS**

Título IV. Capítulo I.

Art. 22. De la Organización Municipal o **Comité de Desarrollo Local**

Art. 23 **De sus responsabilidades**

- Conocer y validar las propuestas de Plan de Desarrollo Municipal, Política de participación ciudadana y Estrategias específicas que la respaldan.
- Proponer al Concejo Municipal las acciones y medidas necesarias para darle vida al plan de desarrollo, políticas y estrategias definidas.
- Fiscalizar en el ámbito municipal la transparencia con la cual se administran fondos y recursos municipales.
- Apoyar al Concejo Municipal en la gestión de financiamiento y aporte adicional a los proyectos.
- Organizar en coordinación con el Concejo Municipal las comisiones consultivas necesarias.
- Presentar al Concejo Municipal las propuestas y alternativas de solución emanadas de las instancias que representan así como las propuestas emanadas de las comisiones consultivas.
- Definir conjuntamente con el Concejo Municipal las inversiones a desarrollar con fondo municipal.
- Desarrollar en coordinación con el Concejo Municipal los espacios municipales de consulta, rendición de cuentas, toma de decisiones en forma cotidiana.
- Organizar en coordinación con el Concejo Municipal las comisiones consultivas necesarias.
- Asesorar al Concejo Municipal en la definición e implementación de medidas y acciones en el marco del plan de desarrollo, políticas, gestión, contraloría ciudadana, prevención y mitigación de desastres.

Diario Oficial, Tomo 357, No.226 de fecha 2 de Diciembre de 2002

En lo que se refiere al peso relativo de las organizaciones comunales del municipio que integran los CDL, hay quienes consideran que la presencia dominante de las organizaciones vecinales ha sido positiva, ya que ha contribuido a desarrollar vínculos al interior de este sector; mientras otros consideran que este dominio conlleva la hegemonía de una visión que está demasiado centrada en la provisión de servicios e infraestructura social y que por lo tanto no logra abarcar los retos que realmente plantea el desarrollo local.

En cuanto a la inclusión de organizaciones externas al municipio, como los entes del gobierno nacional y las ONG, hay también ideas encontradas. Por un lado están quienes sostienen que las organizaciones que no pertenecen al municipio, no deben formar parte del CDL, ya que esto puede llevar a debilitar la necesaria primacía que deben tener los actores locales; mientras que otros sostienen que en los CDL se deben articular todas las organizaciones, locales o externas al municipio cuya acción sea relevante para el desarrollo local y sobretodo si actúan en la localidad.

Nuevamente aparecen distintos puntos de vista cuando se considera la relación de los CDL con la municipalidad. En este sentido hay quienes afirman que la membresía de la municipalidad es una condición para que estos organismos puedan considerarse de participación ciudadana y de concertación local. Mientras otros consideran que la membresía de la alcaldía le concede a esta una influencia determinante sobre las organizaciones sociales, que compromete su autonomía.

#### **5.4 Marco Institucional**

Como ya se ha señalado, la mayor parte de los CDL carecen de estatutos, carta de principios y personería jurídica. Vale decir que su reconocimiento es más de hecho que de derecho. En la mayor parte de los casos la ausencia de estatutos se debe a que lo novedoso de la iniciativa no permite encontrar antecedentes fácilmente replicables. Tanto es así que algunos de los estatutos existentes constituyen una replica de los que tienen las “Asociaciones de Desarrollo Comunal”, que en realidad poco tienen que ver con este tipo de organización, en la que confluyen entidades de distinta naturaleza.

Tampoco es fácil prever cual es la figura legal que permitiría la legalización de los CDL, ya que el Código Municipal vigente sólo contempla la posibilidad de otorgar personería jurídica a las “asociaciones comunales”, las cuales deben de estar integradas por “los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos”<sup>36</sup>. El Código Municipal también prevé que “el Concejo podrá requerir la cooperación comunal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en: a) Comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo; b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras; c) Cualesquiera otra forma de organización o colaboración comunal”<sup>37</sup>. Sin embargo, el CDL no es tampoco una comisión ampliada del gobierno local, sino un organismo de concertación municipal que se relaciona preferentemente con el gobierno local pero no es anexo al mismo.

Sin embargo, hay quienes afirman que la ausencia de carta de principios o estatutos en la mayor parte de los CDL no es adjudicable solamente a las causas mencionadas, sino

<sup>36</sup> Ver Código Municipal, artículos 118 al 122.

<sup>37</sup> Idem, artículo 125.

también a otras. Entre estas se han señalado el temor que pueden sentir los gobiernos locales de avanzar demasiado rápido en esta cuestión y el poco interés que han prestado las organizaciones facilitadoras de esta experiencia a su institucionalización.

Razonando de manera participativa sobre la institucionalización de los CDL, preguntó un alcalde, “¿qué necesidad hay de institucionalizar este tipo de organismo? ¿No se estará con esto encerrando en un modelo preestablecido la diversidad y flexibilidad que amerita la participación ciudadana y la concertación?”. No cabe duda que este tipo de razonamiento no deja de tener fundamento, ya que la institucionalización de comportamientos y organismos en la sociedad, casi siempre trae aparejado un cierto nivel de automatización y pérdida de la riqueza que proporcionó la diversidad de las primeras experiencias.

Sin embargo, también se ha argumentado por parte de un representante de una ONG en el sentido inverso, señalando que la ausencia de marcos institucionales y legales claramente establecidos, facilita habitualmente los malos entendidos y posibilita el uso arbitrario de los CDL por quienes tienen más poder. Un ejemplo de esto parece ser las crisis por las que ya han pasado algunos CDL, cuando las partes en conflicto hacen alusión a entendidos distintos que sólo tienen en común no haberse discutido y establecido con seriedad en ningún momento. En estos casos, los gobiernos locales argumentan que los representantes sociales han extralimitado los alcances del CDL, mientras que los representantes de las comunidades afirman que el gobierno local ha mal utilizado o desconocido a la instancia de concertación. Sin embargo, como se ha afirmado, no es posible discernir la contradicción, debido a que nunca se ha establecido con claridad las reglas del juego.

Un primer avance en este sentido, que demuestra que los gobiernos locales pueden contribuir a resolver este problema, es que en siete municipalidades del país (San Salvador, Santo Tomás, Armenia, Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y El Carmen) se han elaborado y aprobado entre el 2001 y el 2002, diversas ordenanzas de participación ciudadana que contemplan la presencia de CDL y que de alguna manera institucionalizan este tipo de iniciativas.

Otro paso adelante, aunque sin éxito por el momento, ha sido la inclusión de los Comités de Desarrollo Local como un mecanismo de participación ciudadana y concertación en una propuesta de reforma del Código Municipal, que en septiembre del año 2002 presentaron formalmente a la Asamblea Legislativa, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y 43 organizaciones de la sociedad civil.

## 5.5 Estructura organizativa

Los CDL emplean distintos modelos de organización según las características de cada municipio, la influencia que ha ejercido la organización facilitadora y la deliberación de sus miembros. Al analizar los casos concretos se pueden identificar básicamente las siguientes estructuras: Asamblea General, Junta Directiva y Mesas Sectoriales. Veamos esto más detenidamente.

Todos los CDL tienen algún tipo de asamblea conformada principalmente por representantes de las organizaciones comunitarias. Las asambleas se reúnen con bastante asiduidad en períodos que van de cada 30 días, en el caso de Nejapa y San

Antonio del Monte, por ejemplo; a cada 6 meses, como en el caso de Tecoluca. Hay también varios casos en que las asambleas se reúnen de manera irregular (Puerto El Triunfo, El Carmen, Candelaria de la Frontera), según la necesidad de tratar algunos puntos en espacios más representativos y por convocatoria de la Junta Directiva.

Los temas que se abordan en las Asambleas tienen por lo general que ver con los proyectos que se están implementando en las comunidades, su asignación o con problemas generales del municipio. En estas asambleas se eligen también cada año los y las representantes comunitarios en la junta Directiva, mientras que los otros (representantes de la municipalidad, entidades del gobierno nacional, empresarios, etc.) son elegidos con procedimientos propios de cada organización integrante.

La cantidad de representantes que concurren a las asambleas varía según el municipio. En algunos casos como en Corinto y Nejapa el número de integrantes de la asamblea es igual a la cantidad de comunidades que forman parte del CDL, mientras que en la mayor cantidad de los casos es mayor, pues las comunidades se hacen representar por dos o más directivos. Aquí encontramos casos en donde este asunto está reglamentado o expresamente acordado y otros en los que no existe ninguna regla al respecto.

CDL	Período(meses)
Corinto	2
Nejapa	1
Puerto El Triunfo	Irregular
Olocuilta	3
San Fco. Menéndez	4
El Carmen	Irregular
San Antonio del Monte	1
Candelaria de la Frontera	Irregular
Tecoluca	6

Si se considera la cantidad de personas que participan en las asambleas de acuerdo a la cantidad de habitantes del municipio, se encuentra que en los municipios que cuentan con tejidos sociales altamente organizados como Tecoluca, el nivel de participación corresponde a una persona por cada 44 habitantes del Municipio, mientras que en promedio es uno por cada 248 habitantes.

En todo caso, la cantidad de personas que participan en las asambleas de los CDL es siempre bastante mayor que los concejales que forman parte del Gobierno Local y es importante cualitativamente, ya que se trata por lo general de personas que representan a las organizaciones de base del municipio. Otro aspecto que llama la atención es que la proporción de mujeres que participan en las Asambleas de los CDL es en promedio bastante alto (46%), lo cual de alguna manera confirma que la presencia de la mujer en las organizaciones de vecinos es mayor que en otro tipo de organizaciones sociales.

Todos los CDL cuentan con una Junta Directiva que cuenta con 10 o 12 integrantes. Estas personas representan las directivas de vecinos y a las otras organizaciones integradas, sin embargo, en todos los casos se encuentra una presencia mayoritaria de representantes de las organizaciones de vecinos.

Mujeres en	%
Gobiernos locales	27 %
Asamblea de CDL	46 %
Junta Directiva CDL	43 %

En lo que respecta a la municipalidad, por ejemplo, esta forma parte de las directivas en los CDL de Corinto, El Carmen, San Antonio del Monte y Candelaria de la Frontera; mientras que en Olocuilta y San Francisco Menéndez, aún cuando se considera parte del CDL, no integran su directiva.

La participación promedio de las mujeres en las juntas directivas es algo menor (43%) que en las asambleas de miembros (46%), fenómeno que se produce en todos los casos, menos en El Carmen en donde la alcaldesa también es mujer. Sin embargo, este fenómeno propio de todas las pirámides de poder social, sigue siendo menos pronunciado en los CDL, que en otro tipo de organizaciones.

Las responsabilidades personales en la mayoría de las Juntas Directivas se organizan de manera tradicional, designando puesto de Presidente, vicepresidente, tesorero, vocales, etc. Sin embargo, hay casos en que las personas que forman parte de esta Junta tienen puestos designados de acuerdo a responsabilidades temáticas, como salud, educación, medio ambiente, cultura y deportes, etc. Los presidentes y presidentas del CDL se eligen generalmente de manera separada, pero también hay casos en los que este puesto se asigna a la persona que obtuvo más votos para integrar la directiva.

En cuanto a su funcionamiento, las Juntas directivas se reúnen normalmente cada una o dos semanas y según refieren las entrevistas, en la mayoría de los casos se dedican a discutir propuestas de las comunidades” o “proyectos”. Sin embargo, se encuentran también casos en los cuales se abordan discusiones más generales y complejas, como en Tecoluca: “el desarrollo del municipio y la contraloría de a las autoridades”, o en Puerto el Triunfo y Olocuilta donde se abordan también problemas relacionados con el desarrollo económico del municipio.

Dos son los principales problemas que se han detectado durante los últimos años en los que se refiere a la forma de organización de los CDL. El primero tiene que ver con la representación territorial y la sectorial; mientras que el segundo está relacionado con la representatividad de la Junta Directiva.

El problema de la relación entre lo territorial y lo sectorial tiene relación con la primacía que tiene la representación comunitaria sobre otros actores que aunque menos organizados, como son por ejemplo los que se mueven en el campo económico, las mujeres o los y las jóvenes, también tienen indudable importancia en la vida local. Esto ha conducido a que la lógica de las organizaciones comunitarias, más centrada en proyectos de infraestructura social, domine sobre otras lógicas que también deben de estar presentes para lograr un desarrollo integral.

Para solucionar este sesgo, en muchos CDL se han organizado Mesas Sectoriales o Temáticas que se organizan alrededor de temas como la salud, el medio ambiente, niñez y juventud, desarrollo económico, etc. En estas mesas se trata de contar con representación de otras organizaciones que actúan en lo local en relación directa con estas temáticas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas organizaciones no forman parte de la Junta Directiva.

En cuanto al problema de la representatividad de los CDL, radica en que normalmente su funcionamiento gira alrededor de la Junta Directiva, la cual como sucede en la mayor parte de las organizaciones salvadoreñas, termina por tomar la mayor parte de las decisiones. Se produce de esta manera un cuello de botella que debilita considerablemente la representatividad de este tipo de organismo.

En este sentido cabría preguntarse, ¿cuál es la gran diferencia que hay entre un organismo de 12 personas elegidas por una asamblea de representantes comunitarios y un Concejo Municipal de 12 personas elegidas en las elecciones municipales por pertenecer a un partido político?.

Esta dinámica progresivamente reductiva de la participación, está relacionada con las características autoritarias de la cultura nacional, la cual opera de la misma manera en los gobiernos locales que en este tipo de organizaciones.

Pero la tendencia a reducir la participación los CDL. De hecho, el mismo nombre de Comité resulta ya de por sí bastante reductivo y la estructura organizacional centrada en el papel preponderante que juega la junta Directiva no hace sino aumentar el problema.

Para ampliar el involucramiento de personas y organizaciones y en consecuencia la representatividad del CDL, en algunos municipios como Acajutla, Sonsonete, Zacatecoluca y San Salvador, se ha optado por estructurar directivas o comités a nivel sub. Municipal (cantonal, zonal o distrital), los cuales cuentan con representantes de la mayor parte todas las organizaciones de vecinos de su área territorial. A su vez, estas directivas submunicipales eligen sus representantes para la Junta Directiva Municipal del CDL, salvo en el caso de San Salvador en donde no existe una directiva municipal.

Pese a los esfuerzos por mejorar el modelo organizativo de los CDL, incorporando mesas sectoriales o creando estructuras submunicipales, estos no han dado hasta ahora resultados suficientemente positivos, debido a lo cual parece necesario explorar otras alternativas organizativas.

## 5.6. Actividades

Las principales actividades a que se dedican los CDL giran alrededor de la identificación de las necesidades de las comunidades y de la definición de proyectos, ya sea mediante su incorporación en los procesos de planificación participativa o recibiendo iniciativas provenientes de la población local. La mayoría de estos proyectos se financian con las transferencias provenientes del gobierno nacional que reciben las alcaldías y se orientan principalmente a construir infraestructura social, como sistemas de servicios de agua, mejora o construcción de edificios escolares, instalación de tendidos de energía eléctrica, reparación de calles, etc. En este tipo de proyectos, los CDL también cooperan con la municipalidad, recogiendo información para la elaboración de carpetas y coordinando la movilización de las comunidades para aportar a los proyectos. Estas contrapartidas se concretan en aportes de mano de obra o de contribuciones financieras de las familias beneficiadas.

Se encuentra también numerosos casos en los que los CDL se han abocado a facilitar la implementación de otros proyectos que han surgido de las relaciones que los CDL mantienen con ONG, agencias de cooperación internacional o instancias del gobierno nacional. Estas organizaciones quieren a menudo desarrollar proyectos locales que contribuyan a incrementar el capital social de los municipios o simplemente quieren contando con contrapartes que no solo representen al gobierno local, que muchas veces aparece demasiado vinculado a un partido, sino también a las organizaciones sociales del municipio.

En 1999 por ejemplo, la agencia GTZ de Alemania, aprobó un proyecto de reconstrucción en 15 municipios afectados por el Huracán Mitch que se ejecutó a través del FISDL, pero exigía como condición que en el mismo fungieran como contrapartes locales, tanto las municipalidades como Comités de Desarrollo Local.

Muchos CDL dedicaron la mayor parte de sus actividades a desarrollar tareas de emergencia y reconstrucción después del Huracán Mitch (1999) y los terremotos que sacudieron a los municipios ubicados en la cadena volcánica en el 2001. Ante estas situaciones, en algunos casos como en Tecoluca y San Antonio del Monte los CDL colaboraron exitosamente con la alcaldía y otras organizaciones de cooperación externa, facilitando la realización de diagnósticos y en el reparto de la ayuda de emergencia a los damnificados. El Alcalde de San Antonio del Monte, por ejemplo, afirma que dejó prácticamente en manos del CDL el reparto de la ayuda a los damnificados y la coordinación de la ayuda externa ya que “era importante que la comunidad viera que en ese momento todos trabajábamos juntos”. “Los resultados fueron sorprendentemente buenos, la ayuda fue bien administrada y la gente quedó conforme con la manera en que trabajamos”, afirma el alcalde.

Se encuentran casos de CDL que dedicaron buena parte de sus actividades a promover acuerdos y movilización de recursos que hiciesen posible realizar proyectos priorizados por el Plan de Desarrollo Local. Tal es el caso del CDL de Puerto el Triunfo, que trabajó arduamente para concretar un proyecto turístico consistente en un la recuperación de un antiguo malecón para promover el desarrollo económico local. En este campo se encuentra también el caso de la Asociación de Concertación para el Desarrollo de Nejapa que se dedicó a coordinar la implementación de varios cursos de formación laboral con el INSAFORP (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional).

También se encuentran casos de CDL que han promovido proyectos en los que experimentan iniciativas avanzadas de democracia local. En el año 2000, por ejemplo, los CDL de Zacatecoluca, Tecoluca, Olocuilta, Suchitoto y una Mesa Distrital de San Salvador, participaron en un proyecto de contraloría social que promovió un consorcio de ONG's y contó con el apoyo de las municipalidades. En el marco de este proyecto se realizaron ejercicios de rendición de cuentas de los fondos municipales ante la sociedad local.

Otra actividad importante de los CDL, especialmente donde la alcaldía no cuenta con promotores sociales, ha sido la promoción de la organización local, especialmente a nivel comunitario. En la mayor parte de los municipios, cuando se constituyen estos comités sólo se integran representantes de una parte de las comunidades del municipio, ya que las otras no cuentan con organización comunitaria. De ahí que una de las actividades principales de los CDL es visitar a las comunidades desorganizadas, convocarlas a reunión y motivarlas para que constituyan su propia organización comunitaria. Se encuentran, además, diversos ejemplos en los que los CDL impulsan con el apoyo de alguna ONG, procesos de capacitación de líderes locales y de asesoría para que las nuevas organizaciones puedan solicitar personería jurídica.

Desde hace unos pocos años, en muchos lugares los CDL están participando también, de alguna manera, en los procesos que están dando lugar a la constitución de micro regiones o asociaciones de municipios. En estos procesos orientados a crear mecanismos de gestión integrada del territorio, las municipalidades son las instituciones que juegan el papel principal, sin embargo se encuentran algunos casos en los que los CDL participan

en las actividades en que se definen las características de la asociación y se realizan planes de desarrollo. De manera tal que en la actualidad, existen ya algunas asociaciones de municipios que cuentan con espacios en los que se encuentran los CDL de la zona en cuestión. Un ejemplo de este caso es el de varios CDL que junto con otros actores locales de ocho municipios de Usulután, participaron en la elaboración, promoción y seguimiento del “Plan de Desarrollo Turístico de la Bahía de Jiquilisco-Sierra Tecapa Chinameca”.

Por último, cabe señalar que comités más desarrollados, como es el caso de Puerto El Triunfo y Tecoluca, señalan que entre sus actividades se cuenta la discusión sobre la realidad y el desarrollo. Esta afirmación aparentemente general, señala, sin embargo, que de alguna manera estas organizaciones sirven también como espacio de formación política y social de los y las líderes locales, lo cual constituye un importante aporte a la formación de una nueva cultura cívica en el país.

### 5.7. Infraestructura y financiamiento

Todos los CDL funcionan gracias al voluntariado de sus miembros. Además, en la mayoría de los casos, carecen de recursos para su funcionamiento debido a lo cual, habitualmente los dirigentes deben costear de sus propios ingresos los viajes y viáticos por las actividades que realizan. Esto constituye una importante cuota de sacrificio de parte de las personas más concientes de la comunidad, si se considera que en casi todos los casos se trata de representantes de comunidades rurales y pobres.

En la mayor parte de los CDL, sus escasos recursos provienen de pequeños aportes que se recogen en las comunidades afiliadas o se realizan actividades como rifas, “turnos”, etc., para recaudar algunos fondos. Aunque se encuentran casos que han recibido algún apoyo externo para su funcionamiento. Casos como los de Nejapa, Jiquilisco, Tecoluca y Zacatecoluca, han recibido apoyos financieros reducidos de alguna ONG o agencia de cooperación internacional. Mientras otros casos, como los de San Antonio del Monte y Olocuilta, son apoyados por la alcaldía.

Por su precariedad económica, la mayor parte de CDL carece de local propio y de personal remunerado. Debido a esto, se utilizan para reunirse las instalaciones de la alcaldía municipal o casas comunales. En el caso de Puerto El Triunfo, el CDL se reunía anteriormente en la alcaldía pero después del conflicto que las separó, siguieron funcionando y se reunían en casas de sus afiliados (actualmente han recuperado el local asignado antes por la Alcaldía).

La precariedad del financiamiento de este tipo de organizaciones, contribuye por un lado a desarrollar la creatividad y entrega de sus miembros más activos para funcionar, lo cual

CDL de	Lugar de reunión	Personal propio
Corinto	Alcaldía o Casa Comunal	No
Nejapa	Alquilado	Si
Puerto El Triunfo	97-99: Alcaldía 2000-03: casas a la fecha: Alcaldía	No
Olocuilta	Alquilado	No
San Fco. Menéndez	Alcaldía	No
El Carmen	Alcaldía	No
San Antonio del Monte	Alcaldía o Auditorio	No
Candelaria de la Frontera	Alcaldía	Si
Tecoluca	Alcaldía	No

es una importante cualidad. Sin embargo, esta situación constituye también un importante límite para su desarrollo institucional.

Al mismo tiempo, para fortalecer el financiamiento de este tipo de organizaciones, de manera sostenible, la única alternativa es que reciban recursos del Estado, lo cual a la vez nos remite a un problema de independencia institucional, ya que normalmente, como dice un dicho popular, quien paga, elige la música. Salvo que, como sucede en muchos de los países del primer mundo, las organizaciones tengan posibilidades de obtener pequeños fondos públicos de manera tan reglamentada que hace difícil su manipulación política.

## 5.8. Logros obtenidos

Todas las personas entrevistadas consideran que los beneficios obtenidos por la formación de CDL son mayores que los problemas que han surgido, pese a que aquí aparecen nuevamente distintos acentos según los actores que se pronuncian. En todo caso, todos los entrevistados confluyen en señalar que la contribución de los CDL consiste en que::

Han abierto la posibilidad de que la gente común influya en los proyectos que implementan las alcaldías.

Este es sin duda el logro más generalizado y apreciado por los representantes de las comunidades en los CDL, cuyo mérito es compartido con otros mecanismos de participación ciudadana, como son la planificación y el presupuesto participativo, los cuales a veces se traslapan ya que operan de manera paralela en algunos municipios. Sin embargo, aquí lo importante es que la gente siente que hoy puede influir en cómo se invierte por lo menos una parte de los escasos recursos que el Estado dedica a inversión pública a través de las municipalidades.

Se ha elevado la autoestima de la gente, debido a que tiene oportunidad de expresar sus problemas y ser tomada en cuenta

El segundo aspecto más apreciado por los representantes comunitarios entrevistados es que el CDL les permite reunirse, discutir sobre los problemas comunes y actuar para mejorar el entorno en que viven. El “hoy nos toman en cuenta no sólo cuando hay elecciones” es una expresión que aparece constantemente en las entrevistas y que expresa en realidad una ampliación del concepto de ciudadanía que tradicionalmente ha existido en el país.

Se ha estimulado la organización social. Muchas comunidades que anteriormente se mostraban indiferentes, han comenzado a organizarse.

Otro aspecto valorado por los representantes comunitarios es que los CDL han estimulado la organización de los vecinos. Todos los entrevistados señalan en hoy existen en todos los municipios que cuentan con CDL, muchas más organizaciones comunitarias que las que antes existían con anterioridad.

Hay mayor disposición de la gente a aportar recursos y a cuidar los proyectos que se realizan.

En consecuencia con lo anterior, se menciona que también se nota un cambio actitudinal en las personas, pues éstas muestran en general más disposición a colaborar con los proyectos y contribuir con las obras que se realizan.

Hay mayor conocimiento de las necesidades del municipio y no sólo de cada comunidad, así como de los recursos con que cuenta la municipalidad.

Anteriormente, las relaciones de la alcaldía eran con cada una de las organizaciones de vecinos que llegaban a ella, o a los cabildos abiertos, a presentar solicitudes de proyectos, estableciéndose una especie de mercado de oferta y demanda entre quienes pueden decidir sobre el funcionamiento de proyectos y quienes los solicitan. En este sentido, las comunidades no tenían mayor conciencia de municipio como colectividad, sino de sus propias necesidades comunitarias y de la existencia de una alcaldía como posibilidad para resolverlas. En este sentido, los CDL y sus largas reuniones de representantes están haciendo posible que la gente visualice que también hay necesidades en otras comunidades y que todas son importantes. Por otro lado, en medio del diálogo y las decisiones sobre los proyectos priorizados, también se produce un traspaso de información del gobierno a la sociedad civil sobre cuales son los recursos con que realmente se cuenta.

No cabe duda que ha habido una transformación de la relación anterior, de exclusiva bilateralidad entre la alcaldía y cada comunidad, hacia la construcción de una multilateralidad y aún más, de relaciones horizontales entre comunidades que con seguridad está contribuyendo a la construcción del tejido y del capital social del conjunto del municipio, que hasta ahora ha sido más virtual que real.

Se conoce mejor cuales son las necesidades de las comunidades y esto permite orientar los proyectos de manera más adecuada.

Los CDL y otros mecanismos de participación ciudadana crean una dinámica nueva, no sólo en la forma sino también en el contenido de las relaciones entre gobierno municipal y población; pues cada comunidad o sector, presenta sus demandas y propuestas y tiene que competir con homólogos, dentro del nuevo sistema de priorización democrática; justificándolas, aportando alternativas de solución viables y corresponsabilizándose en la ejecución, seguimiento y auditoria de los proyectos.

Se cuenta con mayor apoyo y comprensión de parte de la gente.

Lo dicho en el punto anterior, además de contribuir a mejorar la calidad, los costos y la pertinencia de las soluciones, ha mejorado las condiciones para combatir el clientelismo y el compadrazgo político, al reducir la discrecionalidad de las autoridades locales para “atribuir o negar proyectos” en términos de premios, castigos o canonjías, como era la regla tradicional.

A pesar de la pérdida de tales privilegios políticos, varios alcaldes y alcaldesas en reiteradas ocasiones han reconocido este cambio como un avance en sí mismo, el cual, además, les libera de conflictos con la población, al poner en las manos de ella las decisiones para atribuir los nunca suficientes recursos de inversión.

Al liberar de ese tipo de responsabilidad a los gobernantes, las oportunidades de participación en la gestión de los problemas y soluciones también generan la comprensión de la disparidad entre los recursos disponibles y la complejidad y magnitud de los problemas del conjunto social; así como la corresponsabilidad de todos y cada uno con la problemática y las soluciones; y la solidaridad con los problemas de las comunidades y grupos menos favorecidos.

Se ha incrementado la credibilidad del gobierno local.

Un gobierno que promueve y apoya con la mayor apertura y eficiencia posible, los procesos participativos, se legitima y gana credibilidad, al mostrar una disposición efectiva para implementar una nueva forma de gobernar.

Hay dos anillos de la población local, cuya incorporación constituye el reto de cualquier propuesta para propiciar una verdadera participación de la ciudadanía en el municipio:

El primero de esos “anillos es el de quienes, no perteneciendo al partido gobernante, se declaran o actúan con independencia partidaria, “apolíticos” o simples ciudadanos que no quieren ser “ni de uno ni de otro lado“. El gobierno local que se propone y logra atraer a personas de esta calidad, superando la tentación de “trabajar solo con los de su misma capilla”, ha roto una barrera importante y dado un paso para legitimar su trabajo, ganar credibilidad y por supuesto ser más competido.

Contribuyen a construir nuevos agentes de desarrollo y un sujeto del desarrollo para cada localidad.

Se afirma que antes de la existencia de los CDL, el desarrollo era un concepto ajeno a la realidad local, ya que las municipalidades solo hablaban de hacer obra y las comunidades se dedicaban a requerirlas. Los otros actores locales, como los jóvenes y los empresarios tenían pocas expectativas y posibilidades de participación. El CDL ha posibilitado introducir el problema del desarrollo como algo que afecta todos y debe de ser enfrentado de manera colectiva y coordinada por todos los actores locales.

Permiten multiplicar los recursos locales y hacer posible más y mejores proyectos.

Se han mencionado numerosos casos de proyectos que han sido posibles gracias a la cooperación que han habilitado los CDL. Un ejemplo de estos proyectos es la reconstrucción del malecón de Puerto El Triunfo, que en su mejor momento se convirtió en “el proyecto estratégico”, que aglutinó fuertemente a todos los actores locales en pos de una visión compartida de desarrollo integral y sostenible.

Contribuyen a legitimar al gobierno local.

En algunos casos (Olocuilta y Puerto El Triunfo, 1999), los alcaldes han expresado su tranquilidad porque la participación de la población en los CDL, legitima decisiones que de ser tomadas por ellos mismos, serían potencialmente conflictivas, como es el caso de las demandas comunitarias, ya que no todas ellas pueden ser incluidas en el plan anual de inversiones, dada la limitación de los recursos municipales disponibles.

## 5.9. Problemas habituales

El funcionamiento de los CDL no ha estado exento de problemas y conflictos, los cuales son expresados con más claridad en los casos en que han surgido conflictos y rupturas entre la municipalidad y los representantes de las organizaciones sociales. En términos generales los principales problemas señalados por las personas entrevistadas son los siguientes:

### ✓ Falta de financiamiento para el funcionamiento

La mayor parte de los CDL carecen de recursos para financiar un local propio, personal permanente, transporte y viáticos. Esto es resuelto en la mayor parte de los casos con aportes de la gente, de la municipalidad o de las ONG que eventualmente apoya a este tipo de organismos. Sin embargo, esto no está exento de problemas, ya que las posibilidades económicas de los líderes locales son muy limitadas, los aportes de las ONG solo son viables cuando estas cuentan con proyectos y los aportes de las municipalidades pueden dar lugar a que éstas tengan una excesiva influencia en dichos organismos.

### ✓ O no están claros los alcances de los CDL

En algunos casos y particularmente en los CDL con más trayectoria, los representantes de las organizaciones locales critican que las municipalices no prestan suficiente atención al CDL y señalan que “la alcaldía no nos escucha”.

En el sentido inverso, algunos gobernantes locales señalan que los CDL extralimitan sus funciones y quieren co-gobernar el municipio. Señalan también que existen personas en los CDL que tienen aspiraciones políticas personales y que utilizan al organismo como instrumento.

Da la impresión que en la medida en que pasa el primer momento de “luna de miel” y las demandas de las organizaciones locales crece, se genera una crisis de poder, que en todo caso demuestra que no está suficientemente claro cuales son los alcances de este tipo de organismo.

No faltan tampoco situaciones en las que no aparecen conflictos al interior del CDL, pero hay ciudadanos y ciudadanas que ven al CDL como una estructura política anexa al partido que maneja la municipalidad.

### ✓ La representatividad del CDL es a veces cuestionada

En muchos casos hay pobladores que expresan desconocer lo que hace el CDL y no se sienten representados en este. Esto se puede deber a motivos de orden cultural ya que en el país se carece de una cultura de representación. De ahí que hay ciudadanos y ciudadanas que no se sienten representados por las estructuras de poder en tanto estas no satisfagan algunas de sus necesidades. También se encuentran casos en que el CL una vez constituido, comienza a reproducir comportamientos autoritarios propios de las estructuras de poder tradicional.

Otro motivo para tal situación puede ser que la estructura de comité, que funciona por lo general con relativamente pocas personas esté dando pocos espacios de participación social.

✓ **Excesivo acento en infraestructura social y poca visión estratégica**

Se ha mencionado por algunos alcaldes y observadores externos que los CDL habitualmente centran su interés casi exclusivamente en proyectos de infraestructura social, descuidando la necesidad de impulsar proyectos de orden estratégico, particularmente en el aspecto económico. Este problema puede estar relacionado con el retraso histórico que existe en los municipios con respecto a al cumplimiento de las responsabilidades básicas del Estado, pero también con la primacía que tienen las organizaciones comunitarias en la integración de la mayor parte de CDL.

✓ **Falta de claridad sobre la naturaleza del CDL**

En algunas de las ONG que han promovido la formación de CDL durante los últimos años, está surgiendo la impresión de que en general, no esta muy claro si el CDL es un mecanismo de concertación entre lo distintos actores locales, o una instancia de representación de las organizaciones comunitarias. En la práctica, debido a que las organizaciones comunitarias carecen de una organización propia que las agrupa en el municipio, sucede que los CDL son constituidos como mecanismos de concertación local, pero evolucionan hacia constituirse como organizaciones intecomunales que mantienen algún tipo de relación con la municipalidad.

✓ **Tendencia a monopolizar la participación ciudadana**

En algunos municipios, los directivos del CDL han visto con recelo que el gobierno local emprenda iniciativas participativas que no pasan por este organismo. En San Salvador, por sólo citar un ejemplo, representantes en una Mesa Distrital sugirieron en algún momento que la alcaldía no debería de relacionarse directamente con las comunidades sino a través de este organismo.

El espectro de problemas y logros es mucho más amplio y complejo de lo que hemos comentado aquí, pero esperamos que refleje la riqueza del fenómeno, en cuanto a sus fortalezas, debilidades y sobretodo, sus potencialidades. No debe perderse de vista que los procesos de participación ciudadana, sus instancias y mecanismos son relativamente nuevos y muchos de los casos comentados todavía son frágiles y por añadidura, cada entorno particular es muy cambiante pues sujeto al ciclo trienal de las municipalidades. De modo que, lo que pudo ser válido para el momento de tomar la fotografía, puede no serlo ahora ya que con el transcurso del tiempo, muchas cosas han podido avanzar, discontinuarse o retroceder.

# CONCLUSIONES Y REFLEXIONES





En este capítulo contrastaremos, en primer lugar, los hallazgos encontrados en el estudio empírico realizado en el capítulo V, con los supuestos de la participación ciudadana que enunciamos en el capítulo III, para posteriormente concentrarnos en subrayar otros hallazgos relacionados con las características que presentan los Comités de Desarrollo Local (CDL). Nos permitiremos además presentar algunas reflexiones y propuestas que pueden aportar a mejorar los CDL que ya están funcionando y a cualificar el inicio de nuevos procesos de este tipo en otros municipios.

La afirmación fundamental de este trabajo es que el funcionamiento de CDL en 56 municipios del país, parece demostrar que este mecanismo de participación ciudadana y concertación local, es una realidad emergente en el país que posiblemente tenderá a extenderse durante los próximos años. Esta expectativa se fundamenta, en primer lugar, en la creciente necesidad que tienen los gobiernos municipales de interactuar con las sociedades locales para enfrentar los retos del desarrollo local, así como para obtener una mayor base de apoyo que presione al gobierno nacional a favor de la aún pendiente descentralización del Estado. Otros factores que promoverán la reproducción de este mecanismo son la creciente presión que ejerce la ciudadanía en el país para obtener más ingerencia y control sobre el sistema político, así como la necesidad que tiene la institucionalidad política de fortalecer su legitimidad ante la sociedad.

Sin embargo, como evidencia este estudio, los CDL son también una realidad incipiente, que se está aplicando con considerables variantes en distintas localidades y que aún no ha pasado la prueba de su sostenibilidad cuando se producen cambios de gobierno municipal.

## **6.1 Sobre los supuestos de la participación ciudadana**

Otro aspecto destacable es que la experiencia estudiada parece demostrar que el CDL es un mecanismo útil para llenar las expectativas que supone la participación ciudadana y la concertación local, las cuales fueron expuestas en el capítulo III de este trabajo. Veamos esto más detenidamente.

Los CDL están aportando al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país.

Sin restar importancia al hecho de que el sistema de representación política electoral debe de ser reformado para posibilitar una mayor representación de los electores en los gobiernos locales, los CDL parecen estar contribuyendo a producir un acercamiento entre gobernantes y gobernados. En los casos estudiados, los representantes ciudadanos afirman casi sin excepción que hoy cuentan con mayores posibilidades de influenciar al gobierno local, principalmente en lo que respecta al destino de los proyectos de la municipalidad; a su vez, los alcaldes reconocen que los CDL han contribuido a legitimar decisiones que de ser tomadas por ellos mismos, hubiesen resultado potencialmente conflictivas.

Asimismo, el funcionamiento de los CDL está resultando una importante escuela para la formación política de representantes comunitarios, que con el tiempo pueden renovar el sistema político con nuevos líderes que resulten más ligados y ligadas a las organizaciones de base. Esto no deja de causar cierto temor en los actuales gobernantes, que a veces aducen que este mecanismo se presta para ser usado como plataforma de futuros competidores políticos. Sin embargo, desde el punto de vista de la salud del sistema democrático no cabe duda de que es mejor que los nuevos liderazgos se formen

en espacios de representación social que según las formas tradicionales de caciquismo o desde la estrechez de miras e intereses de los cuadros partidarios locales.

Los CDL están contribuyendo a fortalecer las capacidades sociales que tienen los municipios para enfrentar los retos de su propio desarrollo.

El estudio demuestra que en todos los municipios en los que hay CDL se ha experimentado un considerable incremento de la organización social de base, particularmente en lo que se refiere a la organización de asociaciones de vecinos, conocidas como organizaciones comunales. Esto parece producirse tanto por las actividades motivadoras que implementan los CDL, como por la atracción que significa la posibilidad de influir en la asignación de proyectos de la municipalidad.

Al mismo tiempo, los CDL representan un espacio en el que se establecen vínculos entre las organizaciones locales que anteriormente actuaban de manera aislada, lo cual disminuye los costos de transacción que representa coordinar iniciativas locales e incrementa la posibilidad de establecer lazos de cooperación intersectorial que resultan vitales para promover el desarrollo local. De estos lazos, por ejemplo, dependió en buena medida la capacidad que tuvieron los municipios que contaban con CDL para enfrentar los estragos provocados por los terremotos que se produjeron a principios del 2001.

Hay indicios de que los CDL pueden contribuir a incrementar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la gestión municipal.

De manera general se puede afirmar que la mayor injerencia de la ciudadanía en el destino de los proyectos municipales habla a favor de que se haya logrado más eficacia en la inversión pública, ya que es más probable que los proyectos aprobados respondan a las necesidades sentidas por la gente.

Por otro lado, existen también algunos casos en municipios como Tecoluca, San Antonio del Monte y San Salvador que evidencian interesantes niveles de contraloría social sobre el uso de los recursos públicos. Sin embargo, a estos casos hay que contraponer otros en los que se han generado situaciones de conflicto cuando algunas organizaciones de base han tratado de ejercer contraloría sobre proyectos municipales.

Los CDL parecen ser efectivos para promover la equidad social y combatir la pobreza.

En los CDL estudiados, la mayor parte de las organizaciones sociales participantes representan a los sectores más pobres de la población. En los municipios rurales dominan las comunidades de los cantones sobre las del casco urbano, mientras que en los municipios más urbanos priman las comunidades marginales y de los barrios populares, sobre las colonias de clase media y alta.

De igual manera, la representación de las mujeres, aunque aún minoritaria con respecto a los hombres, es considerablemente mayor que la que tienen en otras estructuras de poder social y político. Así, por ejemplo, mientras que la presencia de mujeres en los puestos de dirección de los partidos políticos sólo asciende al 17%, y en los Concejos Municipales al 22,8%; en las asambleas generales de los CDL alcanza el 46% y en sus juntas directivas el 43%.

De esta manera, se puede concluir que estos sectores tradicionalmente excluidos de los puestos de poder político y económico de la sociedad, adquieren en los CDL mayores posibilidades de influenciar las decisiones municipales. .

Otro aspecto importante de cara al empoderamiento de los sectores sociales que se encuentran en desventaja, que aparece reiteradamente mencionado por las personas entrevistadas es que los CDL han contribuido a incrementar la autoestima de las personas involucradas. Este aspecto, que en general es poco considerado en el enfoque de desarrollo local, es sin embargo clave desde la óptica del empoderamiento y combate a la pobreza.

## 6.2 Sobre las características del los CDL

1. Un primer hallazgo de este estudio es que el período de preparación de los CDL en los municipios reviste una gran importancia, ya que determina el curso del proceso que se iniciará.

Los pasos metodológicos que se han dado en este primer periodo, son principalmente:

- a. Fase preparatoria de la iniciativa.
  - a.1) *Realización de una o varias reuniones del Concejo Municipal para acordar el alcance y las características del proceso.*
  - a.2) *Identificación de las organizaciones y líderes locales que se invitaran a participar.*
  - a.3) *Elaboración de un programa de actividades y la definición de la funciones que jugaría cada uno de los involucrados.*
  - a.4) *Firma de algún tipo de convenio entre la municipalidad y la organización facilitadora.*
- b. Convocatoria a los actores locales.
- c. Proceso participativo de planificación local.
- d. Propuesta y discusión de las características del organismo a formar.
- e. Constitución formal del organismo.

En la mayor parte de los casos, los CDL han surgido como iniciativa de instancias externas al municipio (ONG o cooperación externa), sin embargo el éxito de los mismos depende de la capacidad que tienen las organizaciones locales de hacer propio el proceso desde el comienzo.

2. La mayor parte de los CDL no se han conformado como una iniciativa aislada, sino como resultado de procesos de planificación o inversión participativa que en su momento han planteado preguntas sobre quien ejecutará lo acordado y quien le dará seguimiento.

En todo caso parece importante visualizar que el CDL no debería ser considerado como la única instancia de participación, concertación o contraloría social en el municipio; ni que está llamado a ejercer una especie de monopolio sobre estos procesos.

Esta idea que surge habitualmente en algún momento del desarrollo de los CDL, evidencia la equívoca aspiración de considerar a este mecanismo como una instancia que adquiere una especie de monopolio como medio para alcanzar los fines expuestos; sino como una más, si acaso especialmente importante, para alcanzar dichos fines. Las consecuencias de este tipo de ideas, bastante lógicas si se considera que en la cultura

política salvadoreña aún predominan estereotipos autoritarios, acarrear el peligro de transformar al CDL en una barrera contra la diversidad y la innovación, en la búsqueda de mejores vías de participación ciudadana. Por otro lado, se terminaría repitiendo de esta manera el mismo error que se le atribuye a la democracia representativa, cuando se afirma que las elecciones y los partidos políticos son prácticamente el único mecanismo que hace posible la participación ciudadana en la gestión del Estado.

3. En casi todos los casos estudiados, la formación de los CDL ha sido asesorada por entidades externas a los municipios, ONG o consultores, que juegan un importante papel e influyen considerablemente en el proceso. De ahí que resulta clave que en la medida de lo posible, esta entidad externa cuente con suficiente experiencia, una metodología definida y una importante cuota de responsabilidad social y de ética.

En algunos casos se encuentra que la entidad facilitadora ha carecido de suficiente experiencia y de una metodología estructurada para enfrentar el proceso. Esto se debe a la ausencia de antecedentes de este tipo de procesos en el país, pero también a la presencia de cierta propensión a improvisar y a no desarrollar procesos de aprendizaje y sistematización sobre lo que se hace.

4. Pese a que el papel de los facilitadores externos es relevante, la experiencia demuestra que los casos más exitosos de participación ciudadana se producen cuando el gobierno local se sitúa políticamente al frente del proceso y mantiene una relación permanente con los CDL.

Para esto es importante que de manera previa a la apertura de estos procesos, el gobierno local discuta a profundidad cuales serán las características y los alcances que tendrá este mecanismo participativo.

Con todo, las experiencias observadas evidencian cuánto la voluntad y capacidad de los gobiernos locales para liderar y alentar los procesos participativos es afectada por el ciclo electoral de los municipios cada tres años

5. Otro aspecto fundamental es que exista una completa identificación de los actores locales y que los convocados sean realmente representativos de los principales colectivos sociales y organizaciones del municipio, independientemente de sus simpatías políticas o personales. Las experiencias más exitosas y posiblemente la sostenibilidad en el tiempo de este tipo de organismos están por lo general relacionadas con las convocatorias más amplias.

6. Muchos de los problemas que surgen una vez que pasa el entusiasmo propio del inicio de este tipo de organismos, evidencian que los actores involucrados han estado trabajando según distintos entendidos y que estos no han sido suficientemente explicitados al comienzo del proceso.

La experiencia indica que es importante que en los procesos de constitución de CDL se supere la tentación de presentar imágenes idílicas y se contemple también un escenario de diferencias, así como los mecanismos para manejarlas de la mejor manera posible. Esto implica dedicar tiempo y espacio a la discusión de las características y alcances del CDL antes de constituirlo formalmente, así como respaldarlos con documentos formales que de alguna manera dejen sentados estos aspectos de modo que faciliten la legalización posterior de este tipo de organismos.

7. Muchos CDL han evolucionado más como una organización de asociaciones de vecinos que se reúnen con la municipalidad que como organismos de concertación intersectorial. Esto ha llevado a que la lógica de las comunidades, principalmente centrada en obras y servicios sociales, prime sobre otras lógicas que como la del desarrollo económico resultan vitales para el desarrollo local.

Una de las causas de tal fenómeno es que la organización de vecinos es la más extendida en los municipios y que éstas carecen de federaciones municipales que las coaliguen. Al mismo tiempo, la organización de mesas sectoriales o temáticas en algunos CDL, en las que se congregan otro tipo de organizaciones locales o entes del gobierno nacional, no ha terminado de resolver este dualismo entre organización de participación territorial y organización de concertación intersectorial.

Es probable que en los municipios rurales más pequeños en los que la cantidad de comunidades y organizaciones locales de otro tipo sea poco numerosa, tal contradicción pueda ser manejada sin problemas. Sin embargo, en los municipios medianos y grandes, todo parece indicar que lo más apropiado podría ser propiciar federaciones municipales de organizaciones de vecinos que funcionen de manera autónoma y elijan representantes en un CDL que sirva de espacio de concertación intersectorial.

8. La modalidad de comité que asume el CDL y la cultura llevado a que en muchos casos se debilite el contacto entre una Junta Directiva de 10 o 12 personas y las organizaciones de base del municipio, particularmente en los municipios medianos y grandes. En este sentido, cuesta creer que un organismo de 10 a 12 personas, como sucede en la mayor parte de los casos pueda resultar representativo de la diversidad de actores que pueden existir en municipios que cuentan con poblaciones numerosas.

En estos casos cabría explorar la posibilidad de construir organismos más amplios, que funcionen como Asambleas de Desarrollo Local, en la que estén representados la mayor parte de los actores locales y el concejo Municipal en pleno. Un organismo de este tipo no se podría reunir más de tres o cuatro veces por año, sin embargo podría contar con una junta directiva y comisiones de trabajo que desarrollaran trabajos específicos entre cada junta de la asamblea. La diferencia con la estructura actual, que también cuenta con una asamblea, es que en esta propuesta el peso fundamental estaría en la asamblea, la cual sería principalmente deliberativa.

9. La crítica más habitual a los CDL, particularmente desde los gobiernos locales y de algunos partidos políticos, es que estos pueden convertirse en organismos de co-gobierno, que amenacen la autoridad y la autonomía decisional que confieren las leyes del país a los gobiernos democráticamente electos. Existe también temor a que los CDL se conviertan en mecanismos en los que predominen grupos organizados de presión, que respondan a intereses que no necesariamente representan a la mayoría de la ciudadanía.

Este estudio ha encontrado que en la mayor parte de los casos no hay ninguna evidencia que demuestre que algún CDL se proponga transformarse en una instancia de co-gobierno, por lo cual es dable pensar que este temor se deba a la incertidumbre que habitualmente se siente al abandonar los métodos tradicionales de ejercer el gobierno. En realidad, esto no es extraño. Cada vez que en la historia se han planteado cambios democráticos que han alterado las formas tradicionales de ejercer el gobierno, como cuando se propuso que el pueblo eligiera a los gobernantes o que el voto fuese universal; se han levantado voces

que han alertado contra “el peligro de la anarquía” que acarrearía la trasgresión del “principio de autoridad” y la “ruptura del orden establecido”.

No obstante, estas críticas no deben desestimarse con ligereza, ya que la formación de un organismo municipal que reconoce algún tipo de representación municipal a otro organismo que no sea el gobierno local, puede suponer un conflicto potencial con éste, al preguntarse: ¿cuál es el que mejor representa la voluntad de la ciudadanía?

En este sentido es importante que de alguna manera se establezca que el CDL no debe ser comprendido como un organismo representante de la ciudadanía. Esto se debe a que su función no es representar de manera directa a la ciudadanía, lo cual implicaría que sus miembros fueran elegidos por esta de manera uniforme y reglamentada; sino representar a las organizaciones que resultan relevantes para el desarrollo del municipio. Por lo tanto, el propósito de los CDL no puede concebirse como alternativo del gobierno local, sino como complementario. Consistiendo esta complementariedad en su potencialidad para crear vasos comunicantes, consensos y coordinaciones de recursos entre la diversidad de actores locales y el gobierno municipal. En consecuencia con este razonamiento, no debe de existir ningún vínculo legal que limite el poder de decisión que tiene el gobierno municipal, debido a la existencia del CDL, ya que en este caso sí se daría una especie de co-gobernabilidad.

Otro hecho que puede causar dudas sobre los alcances de la acción ciudadana sobre el gobierno, son los límites políticos contra la arbitrariedad de las autoridades. En este sentido, es indudable que la existencia de una sociedad civil organizada y participativa establece crecientes límites a la arbitrariedad, con lo cual los gobiernos no pueden tomar decisiones sobre asuntos especiales o controvertidos, sin realizar consultas previas ni negarse a rendir cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, este no es un problema de co-gobernabilidad, sino un derecho irrenunciable de cualquier sociedad democrática para establecer límites y controles al manejo del poder que ella misma confiere a sus representantes.

10. En un sentido diametralmente opuesto al señalado anteriormente, otra situación controversial es si los CDL deben de ser entendidos como una organización de apoyo a la municipalidad. Desde el punto de vista de algunos gobernantes, esto debería ser así, ya que facilitaría el funcionamiento. Es difícil por otro lado, concebir un espacio de concertación cuya postura es por principio contraria a la que sostiene la municipalidad.

Sin embargo, viéndolo desde otro punto de vista, si se considera que los gobiernos locales en El Salvador son, salvo raras excepciones, unipartidistas, se puede entender que el apoyo a la municipalidad equivale a apoyar la política del partido gobernante. Esta postura llevaría a que las organizaciones que mantienen una posición crítica con el partido que gobierna el municipio o que simplemente no quieren verse comprometidas con la política del gobierno por celo a su autonomía en tanto expresiones de la sociedad civil, deberían de cuidarse de participar en los CDL. Implicaría también que si hay un cambio en el gobierno local, un nuevo partido gobernante podría plantearse cambiar a los integrantes del CDL, formar uno nuevo, o simplemente desconocer al existente.

Esta situación ya se ha presentado después de las elecciones municipales del año 2000. En el municipio de Puerto El Triunfo, un cambio de gobierno del PDC por el FMLN condujo a que el nuevo gobierno desconociera al CDL. En Acajutla, otro cambio de gobierno del FMLN por Convergencia Democrática llevó a que el CDL se reconstituyera. Y

en el caso de Apastepeque, un cambio de alcalde del mismo partido (FMLN), llevó también a que se replanteara la constitución del CDL. En Jiquilisco ocurrió otra situación parecida al auspiciar el nuevo alcalde también del mismo partido, un nuevo CDL, en vista que el anterior (CODIJ, Comité de Desarrollo Integral de Jiquilisco), era para entonces prácticamente inexistente, pues su liderazgo se había reducido extremadamente y no mostraba ni representatividad ni protagonismo, en un municipio por demás extenso y complejo.

No se conoce por otro lado, ningún caso en el que se haya producido un cambio de gobierno municipal y al mismo tiempo se haya sostenido el CDL sin mayores alteraciones; en muchos casos, el CDL ha llegado al final del período de gobierno con muy baja capacidad para mantener el ímpetu inicial, de modo que aún cuando no haya conflicto con el nuevo gobierno, su reestructuración o revitalización resulta imprescindible.

Cabe preguntarse qué sucedería con los CDL que existen actualmente, qué tanto podrán sostenerse sin modificaciones sustanciales, si en las próximas elecciones se produce cambios de partido en los gobiernos locales de sus municipios.

La preocupación expresa de alcaldes, concejales y miembros de instancias de participación por la continuidad de esas instancias, más allá de los cambios periódicos de los gobiernos municipales, incluye propuestas en las que establecen la necesidad de sentar bases para su institucionalización, “como son la personería jurídica, estatutos, ordenanzas de los respectivos concejos sobre la política local de participación ciudadana y otras medidas legales...”. Pero insisten en que lo más importante para asegurar la continuidad del proceso es que los CDL, o como se les llame, desde su formación y en su funcionamiento y desempeño permanente:

“Sean representativos, pluralistas y autónomos en relación con la municipalidad, los partidos políticos y cualquier otro grupo de interés”.

Elaboren y ejecuten con participación y legitimidad creciente,...” la planificación estratégica del desarrollo local, que debe tener un gobierno local para el mediano y largo plazo a fin de trascender más allá del período de gestión de un Concejo...”

Deben propiciar que en forma permanente, el proceso, los procedimientos y los instrumentos...”sean consensuados, de modo que tengan un arraigo suficientemente amplio en los diferentes sectores, comunidades y agrupamientos de la población...”

“A esta tarea se le deben dedicar todas las energías necesarias y así será más difícil que una nueva municipalidad pueda desconocer ni el proceso... de construcción conjunta entre población y gobierno, ni a la instancia que ha liderado ese proceso<sup>38</sup>.”

#### 11. Algunas consideraciones en orden a buscar la sostenibilidad de los CDL.

No es fácil hallar una respuesta a esta cuestión ya que no existen fórmulas absolutas que puedan soportar los sismos que suponen los cambios políticos de gobierno. Sin embargo, sí se pueden prever algunas medidas y precauciones que deberían contribuir a dotar a los CDL de mayor sostenibilidad.

<sup>38</sup> Construido a partir de intervenciones de representantes de varios municipios. Taller de Evaluación Anual de SACDEL con Actores Locales. 30 de septiembre de 2002.

Entre estas medidas cabe mencionar:

El CDL debe de ser entendido, ante todo, como un mecanismo formal de participación y concertación entre el Estado en el nivel local, la sociedad civil y, si es posible, el sector empresarial. El objetivo fundamental no es el apoyo al gobierno de turno, sino el desarrollo local y la construcción y operacionalización gradual de la visión estratégica del municipio, compartida por los diferentes sectores de la población.

Parece vital para dotar de estabilidad a este tipo de organismos, la distinción entre municipalidad como órgano permanente estable del Estado y el Concejo Municipal de turno como ente de gobierno, que es cambiante.

Debe cuidarse que en los CDL tengan su espacio todos los representantes de los actores locales, independientemente de su posición política e ideológica y debe estimularse en forma permanente el respeto y la necesidad de la pluralidad como la mejor garantía de la sostenibilidad y la institucionalidad de la instancia.

La participación de los distintos actores locales debe de estar dotada de una formalidad institucional que no pueda ser fácilmente desconocida por un nuevo gobierno local.

12. El fuerte interés que se ha expresado por la consecución de proyectos podría conducir a transformar a los CDL en organismos ejecutores de proyectos, lo cual desvirtuaría su propósito original. De hecho existen numerosas experiencias que muestran cómo organizaciones que en un principio fueron pensadas como espacios de participación, concertación y coordinación de esfuerzos, se fueron convirtiendo con el tiempo en organizaciones ejecutoras de proyectos que han resultado en algo bastante distinto a lo que se proyectó originalmente.

Estas experiencias evidencian, además, que cuando la organización comienza a especializarse en la ejecución de proyectos va adquiriendo vida propia, al margen y a veces en competencia con sus miembros, lo cual genera conflictos por el manejo de los recursos y se termina desvirtuando la naturaleza misma de la organización y su legitimidad y armonía con las organizaciones de base que la conforman.

Esto se debe a que la ejecución de proyectos exige un tipo de desarrollo institucional distinto al que debe tener una organización cuyo principal propósito es habilitar la participación, la concertación y la contraloría social. En el primer caso, por ejemplo, lo principal será fortalecer los organismos ejecutivos, la contratación de personal adecuado y el desarrollo de capacidades gerenciales y administrativas propias de las entidades ejecutoras de proyectos. Mientras que en el segundo caso, lo principal, será fortalecer las capacidades políticas de interlocución, negociación, establecimiento de acuerdos y comunicación social.

Una forma de salvaguardar a los CDL de este peligro es prever que una de las funciones del CDL será gestionar y apoyar la gestión de proyectos que realizan sus miembros, cuando estos coinciden con las prioridades definidas concertadamente. Sin embargo, la ejecución de proyectos debe de desarrollarse preferentemente por las organizaciones e interesados directos, con la modalidad más participativa posible; pero sobre la base de que cada organización es responsable de la ejecución de sus propios proyectos, ante la organización financiadora y la población local.



# 7

## **ESTUDIO DE CASO: El Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo**



## 1. El municipio de Puerto El Triunfo

Puerto El Triunfo es un municipio costero del Departamento de Usulután, en la región oriental del país, cuya cabecera municipal dista 112 Km de San Salvador.

La población del municipio es aproximadamente de 17, 000 habitantes, de los cuales 69.4% son urbanos y 30.6% son rurales<sup>39</sup>. La extensión territorial es de 168 Km<sup>2</sup>.

La cabecera municipal ha sido tradicionalmente la principal puerta de entrada a la Bahía de Jiquilisco, uno de los dos mayores accidentes geográficos del litoral salvadoreño. Ese hecho da al municipio un gran potencial pesquero y ecoturístico, por el atractivo que ofrecen los canales y los bosques salados (manglares) que rodean la bahía. Por añadidura, la mayoría de su territorio en tierra firme tiene suelos aluviales de buen potencial agropecuario, propios de la llanura costera<sup>40</sup>.

Durante la guerra que afectó al país entre 1980 y 1992, hicieron crisis la pesca industrial y el cultivo de algodón, los dos rubros que hacían de Puerto El Triunfo uno de los municipios pequeños<sup>41</sup> con una de las economías locales más dinámicas del país. Ese hecho afectó drásticamente el tejido socioeconómico del municipio.

Un indicador del potencial de la economía de Puerto El Triunfo en los años ochenta (1980...) es que "el sindicato de la industria pesquera tenía entonces más de 2500 afiliados"<sup>42</sup>. En los diagnósticos participativos algunas personas han hecho referencia a estos hechos para plantear la necesidad de trabajar para incentivar la economía y el desarrollo local.

## 2. Antecedentes

"Algo de eso queda... todavía andamos varios activos en la participación ciudadana..y en otras cosas que se han movido aquí después de los acuerdos de paz"<sup>43</sup>.

En efecto, varias iniciativas de organización local comunitaria se registran en los años noventa:

*"... como un comité de acción social para el desarrollo integral (CASDI) que fue liderado por la municipalidad entre 1990 y 1993, también se trabajó muy fuerte en el Consejo de ADESCOS durante el período 94-97 y de por allí vienen los primeros intentos...la idea del CDL con un proyecto de planificación participativa que no cuajó, porque en ese lapso (94-96) lo que fue muy fuerte es una Fundación de todas las ADESCOS, que promovía DIDECO<sup>44</sup>, la cual llegó a afiliar más de doscientas cincuenta asociaciones de desarrollo comunal del Departamento de Usulután y tenían registradas en total como cuatrocientas;*

<sup>39</sup> Información recogida para el Proyecto AGUA/Sacdel, con base en los registros de población por comunidades, levantados por los promotores locales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2001

<sup>40</sup> Cerritos, Cuenca y Turcios. Alternativas para el Desarrollo Económico Local. Sacdel, 2003

<sup>41</sup> Por su población y extensión territorial, se le puede considerar en el rango superior de los municipios pequeños.

<sup>42</sup> Testimonio de un ex sindicalista pesquero de Puerto El Triunfo.

<sup>43</sup> Idem

<sup>44</sup> Dirección de Desarrollo Comunal del Ministerio del Interior, que desapareció después de los años noventa..

*fue el último intento de control que tuvo el ministerio. Después vino la idea de capacitar los recursos comunales y locales para formar un Equipo Técnico Municipal para el desarrollo, nos capacitamos en planificación, gestión de proyectos y otros aspectos; así se fue metiendo más y más lo de la participación ciudadana y la idea del desarrollo local...en esto se trabajó con el proyecto COMURES-UNICEF para el fortalecimiento municipal. Después de eso se desarrollo la experiencia del CDL actual.*<sup>45</sup>

Sobre estos antecedentes, incluido el sedimento de la experiencia sindical, social y política de los años ochenta, no resulta antojadizo pensar que en alguna medida, eso debe tener mucho que ver con la motivación y la capacidad del liderazgo local para buscar alternativas a la problemática social, económica y política actual, ahora con mayor autonomía y creatividad, quizá cada vez más arraigada, más endógena.

### 3. Introducción

El Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo se ha mantenido como instancia de participación ciudadana a lo largo de tres períodos de gestión, con municipalidades diferentes.

Las relaciones y las funciones que este CDL ha adoptado en cada período han sido marcados por el grado de entendimiento y acuerdo de trabajo que se han hecho efectivos con la municipalidad en turno.

El primer período (1997-2000) se puede caracterizar como de pleno entendimiento, guardando la autonomía de cada parte en el trabajo conjunto, que incluyó la impulsión de un proyecto de carácter estratégico como referente principal de un proceso de desarrollo local, al cual ambas partes apostaron. En el segundo período (2000-2003), se dio una ruptura irreconciliable entre Municipalidad y CDL, pero ambos trabajaron con agenda, relaciones y proyectos propios durante la coyuntura de los terremotos de 2001, que prácticamente dominaron el período. En el tercer período (2003-2006), en el cual el mismo partido del primer período retomó la alcaldía, pese a las expectativas que se crearon, las relaciones no llegaron a definirse a favor de una coordinación y colaboración estrecha de trabajo conjunto y más bien fueron afectadas por la escasez de iniciativa y de liderazgo del Concejo Municipal para retomar o recrear, en condiciones nuevas, un proceso de desarrollo local como el que se perfiló en el primer período.

En síntesis puede decirse que en la experiencia de los tres períodos:

- a) el entendimiento y el trabajo conjunto del CDL con el Concejo Municipal ha dependido de la medida en que éste ha tenido una visión incluyente y pluralista del desarrollo local integral, fundamentada en la concertación democrática.
- b) por otra parte, en los dos períodos en que esta condición ha sido conflictiva o insuficiente, el CDL ha tenido la capacidad de subsistir, reproducirse y mantener su pluralidad, legitimidad y capacidad de iniciativa., incluso, en cierta forma, hasta de incidir en la campaña de las elecciones municipales de Marzo 2006, pugnando por obtener compromisos público de los contendientes en favor tanto de una campaña responsable y respetuosa, como del perfil del gobierno que quiere la población, el

<sup>45</sup> Síntesis de testimonios de varios dirigentes comunitarios

cual ha sido construido con base en una amplia consulta ciudadana con el objeto de que sirva de referente para que los candidatos midan su oferta, así como para que la ciudadanía evalúe la gestión del ganador.

Lo anterior marca la parte que, vista en el marco del avance de estos procesos en el nivel nacional, nos parece relativamente exitosa y con derecho de ser conocida e interrogada para contribuir al intercambio de buenas prácticas.

Más allá de esa acumulación positiva, el Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo, no está exento de problemas y retos propios de este tipo de experiencias. Por ejemplo, en la fortaleza de su liderazgo personal y de equipo, seguramente hay una debilidad intrínseca que debe ser trabajada en forma conciente para asegurar su reproducción como instancia de participación y de concertación, a fin de mantener el desempeño y la legitimidad que hasta ahora tiene. Tampoco ha tenido como es natural una trayectoria constante y ascendente, antes bien, su accionar está atravesado por altibajos y desencantos, que no sólo son atribuibles a las debilidades internas de la organización, sino también a la exigencia misma del trabajo, que impone un aporte muy alto de sacrificio personal en perjuicio a veces hasta de la subsistencia de las personas participantes.

Digamos pues, que este CDL es:

- a. Un ente de carne y hueso, tocado por el compromiso solidario de la transformación integral de la sociedad local;
- b. Sobreviviente de la prueba de tres períodos de gestión municipal y postulante para la institucionalización de la participación y la concertación ciudadana, desde su experiencia concreta;
- c. Experimentado en el cumplimiento de diversas funciones en ese proceso complejo y escabroso hacia el desarrollo local, al cual debe su vocación;
- d. Capaz de, y sobretodo motivado para, contribuir a la gestación de una nueva cultura ciudadana para el desarrollo, la democracia y la equidad social y de género.

Creemos que estas cuatro notas de semblanza, nacen del conocimiento de la trayectoria del CDL de Puerto El Triunfo; pero también deseamos que le sirven como guía para avanzar en esas direcciones.

#### **4. Proceso de constitución del “Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo”.**

En 1997 SACDEL respondió a la demanda <sup>46</sup> de apoyar “la facilitación e institucionalización de la participación ciudadana” en el municipio de Puerto El Triunfo, cometido que contaba con esfuerzos precedentes realizados desde 1994 por varias instituciones como COMURES-UNICEF, por medio del proyecto de fortalecimiento municipal, centrado en un programa de “servicios básicos integrados” y, posteriormente,

<sup>46</sup> Tal demanda provenía de la Municipalidad de Puerto El Triunfo y de RTI, institución que tenía un convenio de cooperación con esa municipalidad.

RTI gracias a un convenio de cooperación con la alcaldía para el fortalecimiento de la gestión municipal.

La propuesta metodológica de SACDEL se discutió con la municipalidad en Noviembre de 1997. Esta propuesta, que operativizaba el objetivo expreso de la municipalidad de **impulsar un proceso de planificación participativa para el desarrollo del municipio**, fue adoptada de inmediato puesto que el trabajo previo de motivación y de los compromisos mutuos se había realizado durante la negociación del convenio de colaboración, suscrito varios meses antes.

En este momento el alcalde estaba fuera del país y quienes asumieron el compromiso fueron varios concejales, cuya intervención fue clave para su posterior involucramiento; de modo que el proceso estuvo acompañado y apoyado en forma decisiva, desde el principio y durante el resto del período de la gestión de ese Concejo, no solo por el alcalde sino prácticamente por toda la municipalidad.

(Ver: Menú de comentarios didácticos No.1)

Para iniciar la presentación de la propuesta a representantes de diferentes sectores de la población se convocó, mediante invitación suscrita por la municipalidad, primero a los sectores urbanos relacionados con el comercio, la producción y otros servicios y luego a representantes comunales.

A la primera de las convocatorias solamente asistieron cuatro personas de cincuenta convocadas. Este fracaso inicial fue interpretado por la municipalidad como resultado de que esos mismos sectores habían sido invitados a dialogar en meses recientes sobre el proyecto de la alcaldía de revisar las tasas municipales por servicios y sobre un plan de recuperación de la mora acumulada en el pago de dichas tasas.

(Ver: Menú de comentarios didácticos No. 2)

La convocatoria al sector comunal tuvo resultados parecidos, aunque menos traumáticos que la anterior, pues de 40 invitados concurren 13. La conclusión de la evaluación conjunta que se hizo de la escasa asistencia inicial de este sector fue que la mayor parte de dirigentes comunales estaban identificados estrechamente con el partido opositor que ese mismo año había perdido las elecciones.

A pesar de esa respuesta insuficiente a la convocatoria, quienes asistieron adoptaron una posición muy receptiva a la propuesta y poco a poco se constituyeron en un núcleo importante para el avance del proceso, que fue decisivo en tanto la mayoría de ellos no era del partido gobernante en ese momento.

En vista de esta experiencia, la siguiente convocatoria para un taller, en el que se integraba a ambos sectores, fue precedida por visitas domiciliarias de miembros del Concejo Municipal y de Sacdel a los líderes más influyentes de los diversos agrupamientos sectoriales y comunitarios. El propósito de estas visitas fue explicar con mayor amplitud el proceso que se quería generar a partir de la planificación participativa para el desarrollo del municipio y la voluntad de la municipalidad de que en tal proceso

participaran representantes de todos los sectores, sin importar sus adhesiones partidarias, religiosas y de cualquier otra índole<sup>47</sup>.

(Ver: Menú de comentarios didácticos No. 3)

El primer taller de planificación para el desarrollo del municipio se realizó con la participación de 43 representantes. En este taller se identificaron las bases del plan de acción y seis áreas de intervención, priorizadas en virtud de los problemas más sentidos por la población, así: salud, medio ambiente, vivienda, economía, educación e infraestructura<sup>48</sup>.

Asimismo, con el propósito de trascender el alcance de los “planes de acción de desarrollo local” típicos del período, se identificaron las ventajas comparativas del municipio y se hizo un ejercicio de punto de partida para construir progresivamente una visión estratégica compartida para el desarrollo del municipio. Esto permitió sentar las bases para que posteriormente se visualizara e impulsara un proyecto estratégico de economía local, sin perjuicio de las demás áreas y acciones priorizadas.

En la segunda jornada de este taller se conformó la Junta Directiva del Comité de Desarrollo Local con once representantes de los sectores presentes (comunal, institucional, comercial y delegados de la municipalidad) y se estableció preliminarmente que “este comité será el encargado de apoyar la coordinación de las acciones propuestas en el plan, junto con el Concejo Municipal, y será corresponsable de la gestión de asistencia técnica y financiera para la realización de los proyectos identificados en el mismo”<sup>49</sup>.

(Ver: Menú de comentarios didácticos No. 4)

“Los resultados obtenidos en esta actividad mostraron un cambio significativo en la actitud de los actores locales, quienes asumieron su grado de responsabilidad en el desarrollo local y la necesidad de trabajar en conjunto con la municipalidad.”<sup>50</sup>

En este primer taller realizado en la cabecera municipal, fue notoria la poca asistencia de los representantes de la población que habita en las islas y la península de San Juan del Gozo, la cual representa el 27.6 % de la población total del municipio.<sup>51</sup>

Para incorporar al proceso a este importante sector rural del municipio<sup>52</sup> se realizaron talleres de planificación en cada una de “las islas,” con las ADESCOS respectivas, miembros de la municipalidad y el CDL; habiéndose utilizado como marco y punto de partida el avance de la planificación del primer taller general. Participaron 93 personas en total entre quienes allí mismo eligieron tres representantes por cada isla para formar parte del CDL.

<sup>47</sup> Este esfuerzo especial valió la pena. Los resultados se percibieron de inmediato y contribuyeron a hacer más viable y creíble al CDL.

<sup>48</sup> Estas áreas se modificaron ligeramente en la práctica, según se desprende de la información recogida dos años después, que se refiere más adelante.

<sup>49</sup> Municipalidad de PET.-SACDEL / RTI “ Proyecto: Facilitación e Institucionalización del Proceso de Participación Ciudadana en el Municipio de Puerto El Triunfo”. Informe de avance. Abril, 1998.

<sup>50</sup> Idem

<sup>51</sup> Plan de Acción para el Desarrollo y Reconstrucción de Puerto El Triunfo. Alcaldía Municipal, Julio 2001.

<sup>52</sup> El 85% de la población rural del municipio (4577 personas), vive en las islas Madre Sal, Espíritu Santo y Península San Juan del Gozo.

## 5. Validación del Plan de Acción. Ampliación y legitimación del CDL

El CDL y la representación del Concejo Municipal, integraron los resultados obtenidos en los talleres y con esa base la asistencia técnica preparó el documento de trabajo para la validación del plan de acción.

La validación se hizo en un taller convocado para tal fin en el que participaron 59 representantes, presididos por la Junta Directiva del CDL, el Alcalde y varios Concejales.

Además de incorporar sugerencias y observaciones puntuales al documento; se discutieron los objetivos y los retos del CDL, como instancia “rectora del desarrollo del municipio” y se señaló la responsabilidad de todos los participantes institucionales, comunales y sectoriales para llevar adelante el proceso, teniendo como base el plan que se había elaborado en forma participativa<sup>53</sup>.

En este taller se revisó y confirmó la **visión estratégica del desarrollo del municipio** como “*hilo conductor*” o “*idea fuerza*” del proceso y la importancia de que esa visión sea construida y compartida progresivamente por la población<sup>54</sup>.

La validación no se limitó a este taller sino que prácticamente se prolongó mediante un intercambio con cada una de las comunidades (barrios y colonias, cantones de tierra firme y de “las islas”; en total 36 comunidades, entre urbanas y rurales); así como con los sectores, entre los cuales sobresale el de las instituciones de gobierno central que tienen servicios en el municipio y cuyos representantes locales se involucraron en el proceso desde sus orígenes; así como el de los comerciantes (que se aglutinaron en una asociación que llegó a contar con más de cien miembros en aquel momento) y el de los lancheros que a pesar que hasta el momento no estaban organizados, tienen mucha relevancia por su número y por el servicio de transporte que prestan entre la cabecera municipal y las islas. Dicho sector incluye además a los pescadores artesanales del lugar, constituyéndose en el sector ocupacional más numeroso del municipio.

En esos encuentros de validación, en los que siempre había uno o dos representantes de la municipalidad, se comenzaba presentando al CDL (entre cuyos miembros ya estaban incorporados los representantes de ese lugar o sector), se explicaba su origen, composición y objetivos; luego se pasaba a presentar la propuesta de Plan de Acción y después de analizarla y constatar la medida en que ese sector o comunidad se veía incluido en dicho plan, este se daba por validado y se manifestaba el apoyo al proceso; asimismo se podía refrendar o cambiar a los representantes acreditados hasta entonces.

A partir de estos encuentros la comunicación entre el CDL, los sectores y comunidades fue muy fluida y constante, tanto en forma directa como a través de los representantes incorporados (la membresía del CDL se mantuvo arriba de cincuenta representantes activos durante el período 1998-2000).

<sup>53</sup> Intervención de la Presidenta del CDL, en el taller de validación del Plan de Acción Participativo. Puerto El triunfo, 14/02/98. Aunque la expresión “instancia rectora del desarrollo del municipio” pudiera parecer ambiciosa o provocadora para un Concejo Municipal suspicaz o aprensivo, en la práctica, durante el período de la administración municipal de turno, no dio lugar a conflictos y más bien, tal “rectoría” fue bien entendida y bien administrada por las partes; de tal suerte que las relaciones entre CDL y Municipalidad pusieron énfasis en el respeto mutuo, la autonomía de cada uno, la coordinación, la corresponsabilidad y el trabajo concertado conforme al plan de acción aprobado.

<sup>54</sup> Ayuda memoria de reunión 14/02/98.

Esta experiencia fortaleció mucho el incipiente proceso y cimentó la legitimidad y apoyo que permitió que el proceso participativo en sí, al igual que el papel del CDL y de la municipalidad, generaran una dinámica de trabajo conjunto sin precedente en el municipio.

## 6. Composición y organización del Comité de Desarrollo Local

En una evaluación interna que se realizó en septiembre de 1999<sup>55</sup>, se registró que el CDL tenía 71 miembros activos (61% hombres y 39% mujeres), provenientes de la representación de todas las comunidades y de algunos sectores del municipio, así:

Comunidades / Sectores	Representación	
	No.	%
16 colonias	34	48
3 barrios	7	9.5
4 islas	9	12
Comercio <sup>56</sup>	2	3
Organismos Gubernamentales. <sup>57</sup>	17	24
Alcaldía Municipal	2	3
	<b>71</b>	<b>99.5%</b>

Para entonces, la Junta Directiva del CDL estaba integrada por doce miembros electos por la Asamblea General, y se contaba con cinco Comisiones, que corresponden a los ejes del plan: a) Educación, Cultura y Deportes b) Salud c) Economía, Producción e Infraestructura d) Medio Ambiente y e) Seguridad Ciudadana.

Además, desde el principio del proceso se constituyó un **Comité Juvenil de Desarrollo Local**, integrado por veinticinco miembros (52% mujeres)

En el período que va desde la constitución del CDL hasta septiembre de 1999, *“la Asamblea General realizó veinticinco reuniones extraordinarias para informar avances, programar reuniones y capacitaciones y otro tipo de asuntos relacionados con el proyecto y el proceso. La Junta Directiva se reúne cada quince días”*<sup>58</sup>

## 7. La actividad principal del CDL y el protagonismo que alcanzó entre Noviembre de 1997 y Abril del 2000

<sup>55</sup> Mejía, Ricardo Manzur. Hechos y Resultados. Proyecto Sacdel - PRS/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Septiembre de 1999.

<sup>56</sup> No incluye a los lancheros, pues hasta ese momento no estaban organizados. Ellos sumaban en aquel entonces ciento nueve (registrados en la Alcaldía) y se dividen entre pescadores y transportistas; éstos últimos atienden turistas, pero su clientela principal, por el momento, son las personas que se trasladan para sus actividades rutinarias entre la cabecera municipal y las islas.

<sup>57</sup> Incluye representantes de servicios como educación, salud, seguridad pública, capitanía naval. El sobrepeso relativo de este sector en el período analizado obedeció a que se privilegió la presencia más amplia posible de todos los sectores y la importancia de la presencia de los organismos territoriales del gobierno central en el proceso. No obstante, dicho sobrepeso no afectó las decisiones del Comité, pues éstas se tomaban generalmente por consenso.

<sup>58</sup> Mejía, Ricardo Manzur. Citado

Fue este un período intenso, de mucha creatividad y de mucho logro. Quizá por primera vez la población podía ver que valía la pena reunirse, hacer sacrificios, “escribir planes y que estos se vayan cumpliendo y que sirvan como los planos que hacen los que construyen grandes edificios, que allí van viendo que salga tal como lo pensaron...”<sup>59</sup>

Se realizaron muchas actividades, se impulsaron diversos proyectos conforme al plan participativo, aunque no en la medida que éste lo proponía pues en la propuesta había más sueño que realidad y se quería resolver mucho a la vez sin medir los recursos y las complejidades de la ejecución. No obstante, se pudo realizar mucho más de lo que era habitual antes cuando sólo había promesas y no había un plan.

Ya en la ejecución del plan se revisó la priorización de algunos proyectos en forma más realista, siempre mediante reuniones en las que se consultaba en forma sistemática a las comunidades y a los sectores. Se tomaban las decisiones y se ejecutaba, de modo que la gente veía la efectividad y también la transparencia porque intervenían en la ejecución y el seguimiento de los proyectos.

Pero paralelamente a la respuesta con proyectos comunales se trabajó intensamente en lo que se concibió y llevó a cabo como el proyecto estratégico del período: el proyecto de promoción económica-turística de “El Malecón”.

Este proyecto se realizó de forma conjunta entre la municipalidad y el CDL, el cual intervino en todos los aspectos de la ejecución lo cual dio lugar al manejo mancomunado, transparente y eficiente de los recursos. Sobre la marcha, y seguramente como resultado de la confianza que se proyectaba, se logró un aporte significativo de dos o tres empresarios con empresas radicadas en el municipio, el cual representó cerca del 20% del costo total de la obra.

Pero sobretodo se realizaron prácticas participativas de planificación, concertación y contraloría que estimularon la coordinación social e institucional y el trabajo mancomunado entre gobierno local y ciudadanía.

Como parte de los resultados se generó mucha creatividad y confianza colectiva en el proceso, en los instrumentos organizativos y en el liderazgo local.

A pesar de un alto nivel de éxito relativo, este proceso fue frágil frente a la entrada de nuevos actores políticos; seguramente este factor no se previó o no se trabajó adecuadamente. Pero cualquiera que sea la parte controlable de este factor visto como contingencia, es evidente para nosotros la urgencia de contribuir a fortalecer este tipo de proyectos/proceso locales trabajando cada vez más en serio la necesidad de generar cultura institucional y de continuidad de procesos, más allá de los ciclos electorales, fundamentado en una cultura democrático-ciudadana transformadora

<sup>59</sup> Un participante al expresar cómo veía el avance, en una reunión de finales de 1998.

## 8. El foro de compromiso público en la campaña electoral para el período 2000-2003

En el marco de la Campaña para Concejos Municipales de Marzo 2000, el Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo convocó mediante invitación formal, así como en forma pública a los candidatos y candidatas de los ocho partidos contendientes, a un “Foro Cívico, que se realizó el día 4 de ese mismo mes.

El CDL recibió el mismo día del evento, una respuesta escrita conjunta de los partidos FMLN, ARENA y Unión Social Cristiana en la cual manifestaban su decisión de “no participar en el foro político que ustedes tienen programado realizar...”, aduciendo desacuerdo con la forma confrontativa con que el alcalde en funciones conducía su campaña de reelección y otras razones similares.<sup>60</sup>

Por su parte, la candidata del FMLN dirigió a la presidenta del CDL una carta similar para expresarle la misma decisión sustentada, entre otras razones, en el hecho que el “alcalde municipal y candidato del PDC en sus discursos políticos ha personalizado los logros del CDL, haciendo creer que toda la proyección y frutos del comité son gracias a él”; asimismo, “que muchos miembros del CDL han mostrado su apoyo abierto al actual alcalde de cara a su reelección...” y, finalizaba, “es de reconocer el esfuerzo del CDL y Sacdel de cara a la opinión ciudadana de este municipio...tengo que manifestarle que al resultar electos... tanto mi persona como nuestro Concejo Municipal, trabajaremos para fortalecer en toda su estructura al CDL, en busca de una mejor calidad de tan importante institución.”<sup>61</sup>

A la hora del foro se presentaron los candidatos de los partidos políticos, con excepción de ARENA y FMLN. El debate tuvo un moderador externo y ante un público numeroso (alrededor de quinientas personas), la pregunta básica del CDL a los candidatos presentes fue si, en caso de resultar electos como Concejo Municipal para el siguiente período de gobierno local, mantendrían su apoyo al CDL, al “Plan de Acción de Desarrollo Local” y al proceso de participación ciudadana que se venía impulsando en los dos últimos años; la respuesta de los candidatos presentes fue afirmativa y en testimonio de ello firmaron públicamente un “Pacto Ciudadano”, cuyo texto fue leído previamente por la presidenta del CDL.

## 9. La crisis de relación con el nuevo Concejo Municipal.

Una vez que el nuevo Concejo Municipal entró en funciones, pronto fue siendo evidente su rechazo al CDL, aduciendo falta de representatividad; y por tanto, planteó la necesidad de constituir una nueva instancia de participación.

El CDL, por su parte, reiteró su disposición a coordinar y buscar acuerdos de trabajo con la municipalidad; asimismo reivindicó su derecho y alegó que el proceso mediante el cual se constituyó fue resultado de consultas abiertas y sucesivas con todas y cada una de las comunidades urbanas y rurales del municipio, proceso en el cual se incorporaron personas de diferentes sectores, agrupamientos y partidos políticos, incluso del partido al cual pertenece la municipalidad en discordia y, sobretodo, sin ninguna hegemonía de la

<sup>60</sup> Carta de fecha 28-02-2000, suscrita por representantes de los partidos mencionados, dirigida al CDL

<sup>61</sup> Carta de fecha 03-03-2000, de la candidata a Alcaldesa por el FMLN, a la presidenta del CDL.

municipalidad que apoyó dicho proceso. Además, se adujo, “de acuerdo a los estatutos del Comité, el período para el cual fueron electos sus miembros, aún no ha concluido”.

En la campaña electoral, la planilla que ganó las elecciones acusó al alcalde de entonces de acreditarse los logros del CDL y a algunos de los miembros de este organismo, de apoyar la reelección de aquel..

Es difícil ignorar dichas acusaciones, al buscar el fondo de la situación que planteaban las nuevas autoridades locales respecto al desconocimiento de la instancia de participación ciudadana existente. A la propia dinámica de las diferencias de enfoque, prioridades, visión política e intereses partidarios, grupales o sectoriales, sobre la participación ciudadana en la gestión municipal para el desarrollo local, se sumó el conflicto personal entre la nueva alcaldesa y la presidenta del CDL, el cual se volvió irreconciliable en la medida que la confrontación avanzó.

El impasse se mantuvo desde la toma de posesión de las nuevas autoridades locales hasta Marzo 2001, lapso en el cual el problema se manifestó de forma directa en la ejecución de la segunda etapa del proyecto de desarrollo turístico del municipio (“Proyecto de El Malecón”). En otras áreas, tanto la municipalidad como el CDL impulsaban acciones unilaterales, pero en el referido proyecto era condición indispensable la participación y entendimiento entre ambos actores.

Por más de diez meses SACDEL, la ONG que apoyaba el proceso, intermedió para zanjar las dificultades, pero resultó imposible franquear las diferencias entre las partes locales en discordia. La Municipalidad mantuvo por mucho tiempo posiciones dilatorias en la toma de decisiones conjuntas (ausentismo, indiferencia o desconocimiento de acuerdos), a la vez que concentraba sus exigencias en la renuncia de la presidenta del Comité; por su parte, el CDL cerró su posición en el sentido de pedir el respeto y la autonomía de parte de las autoridades y su derecho a “continuar siendo parte esencial en la ejecución del proyecto de desarrollo turístico”.<sup>62</sup>

En la coyuntura provocada por los terremotos de 2001, el Concejo Municipal auspició la conformación del “Comité de Reconstrucción y Desarrollo Municipal”, el cual pasada la emergencia no logró alcanzar un nivel de actividad sostenida y significativa en relación con la reconstrucción y el desarrollo del municipio y poco a poco perdió el impulso con el que fue creado. Paralelamente, el CDL mantuvo presencia independiente de la alcaldía en dicha coyuntura y más allá de ésta, mediante la gestión de apoyo para ejecutar acciones propias con las comunidades.

Finalmente, al no lograr acuerdo sobre la condición de trabajo conjunto entre Municipalidad y CDL para la segunda etapa, Sacdel retiró su apoyo al proyecto referido.<sup>63</sup>

Como se ha dicho, no obstante los hechos (desconocimiento por parte de las autoridades locales y auspicio oficial de otra instancia participativa), el CDL se mantuvo activo, se cohesionó más y mostró liderazgo y capacidad de propuesta, mediante el impulso de iniciativas propias y proyectos que respondían a las necesidades de la emergencia y de la reconstrucción.

<sup>62</sup> Intervenciones de la presidenta y de otros miembros del CDL en reuniones de trabajo locales, en talleres de intercambio de experiencias y otros eventos.

<sup>63</sup> Esto ocurrió después de un cruce de correspondencia formal sobre el asunto, entre la Municipalidad y la ONG.

Al mismo tiempo el CDL participó activamente en la formulación del “Plan de Acción para el Desarrollo y la Reconstrucción del Municipio de Puerto El Triunfo”, concluido en julio de 2001, bajo la responsabilidad de la Alcaldía Municipal y con el apoyo técnico de Sacdel-Proyecto Agua. Esta implicación del CDL en el proceso, aparentemente fue posible gracias a que los facilitadores técnicos del proceso, en la primera fase, habían logrado que el Concejo Municipal discutiera y aprobara una propuesta, tanto de la estrategia para la elaboración del plan como de las líneas estratégicas de cada uno de los ejes de desarrollo, propuesta que se había venido construyendo mediante sondeo con todas las partes interesadas, lo que incluyó “ *la base de liderazgo de las comunidades, el Gobierno Municipal, OGs, ONGs y el mismo CDL*”<sup>64</sup>, como una más entre muchas instancias, interesada e implicada en el proceso.<sup>65</sup>

Un hecho importante que merece la pena destacar es que en la fase 5, que tenía que ver con la divulgación y validación del plan en referencia, los representantes de las diferentes instancias participantes en pleno, definieron como “**proyecto estratégico** para el desarrollo del municipio (el proyecto de) **desarrollo económico turístico (de) Puerto El Triunfo**”<sup>66</sup>, proyecto que tuvo esa misma prioridad para la municipalidad 1997-2000 y que fue visto con negligencia por la municipalidad del período 2000-2003.

La presencia en el proceso mencionado muestra la capacidad del CDL frente a la crisis que enfrentó en los últimos tres años, lo que se ha reconfirmado con la elaboración de su propio **plan de trabajo para el período 2003-2004**, presentado mucho antes de conocerse los resultados electorales de Marzo 2003, que dieron el gobierno local para el período 2003-2005, al mismo partido político que apoyó la creación de esta instancia a principios de 1998.

Es evidente que durante el período de la administración municipal en cuya gestión se dio el conflicto que nos ocupa, la instancia impugnada mostró mucha capacidad no sólo para enfrentar las discrepancias, sino para proponer e impulsar iniciativas propias y para mantener sus vínculos con las comunidades rurales y urbanas del municipio y por el contrario, el nuevo Comité cuya conformación fue auspiciada por la Municipalidad, no logró mayor reconocimiento ni capacidad para alcanzar un protagonismo significativo y sostenido como instancia de participación ciudadana en la vida pública del municipio..... “y desapareció automáticamente”.

Pese al conflicto con la municipalidad, que se tradujo por mucho tiempo en la falta de reconocimiento y hostilidad de ésta e incluso en el patrocinio de una frustrada instancia paralela, el CDL no sólo ha mantenido una presencia activa en los procesos locales durante el pasado período de gestión municipal, sino que ha logrado sobreponerse y sobrevivir a la política adversa del gobierno que recién finalizó su mandato electoral.

En las últimas elecciones (Marzo 2003), la población nuevamente dio la alcaldía al partido que gobernó en el período antepasado (1997- 2000), el mismo con el cual, el CDL nació y se fortaleció, gracias a la apertura bastante amplia que auspició el Concejo Municipal de entonces.

<sup>64</sup> Plan de Acción para el Desarrollo y la Reconstrucción del Municipio de Puerto El Triunfo, Julio 2001.

<sup>65</sup> Es de hacer notar, que entre las instancias implicadas en este proceso no aparece el Comité de Reconstrucción y Desarrollo Municipal cuya conformación como instancia de participación ciudadana anunció la Municipalidad en su carta de fecha 23-03.2001 a Sacdel. Por el contrario, en el documento del plan referido, aparece el CDL como instancia de apoyo.

<sup>66</sup> Plan de Acción, citado.

## 10. El trabajo del CDL en el período 2003-2006

Es interesante tomar en cuenta que al crearse la nueva situación política local, las autoridades, el CDL y otros sectores de la población han expresado con entusiasmo la necesidad de “revivir” el proceso de participación para el desarrollo local del período 97/2000. De inmediato, al entrar en funciones, el Alcalde y varios miembros del nuevo Concejo expresaron la voluntad de promover e institucionalizar en esta nueva coyuntura, la participación ciudadana en la gestión municipal; por su parte, el CDL manifestó su confianza y expectativas de lo que se puede hacer por el desarrollo del municipio si el gobierno local y las instancias representativas de la población, de nuevo mantienen la comunicación, la concertación y el trabajo conjunto, como se logró en el período referido.<sup>67</sup>

¿Revivir?, ¿reeditar?, construir de nuevo, poseyendo el bagaje de la experiencia anterior? Estas interrogantes recogen los matices del dilema relativo al que se enfrentaron los actores involucrados en el asunto.

Sin duda, tanto la experiencia vivida, los hechos que se generaron como las nuevas condiciones de la realidad local tienen cada una su propio peso. Era evidente la necesidad de que todos los actores, los que participaron en la experiencia anterior y los nuevos, iniciaran un proceso de análisis crítico de esa experiencia para rescatar las buenas prácticas, así como un análisis exhaustivo de la nueva realidad y de allí partir para construir un nuevo plan estratégico, así como las instancias organizativas y operativas que se necesitaban.

A pesar de los propósitos y las expectativas, el período no fue fértil para recuperar la dinámica que se creía deseable y necesaria a partir de la capacidad de reeditar el trabajo conjunto entre el gobierno local y el CDL.

Hubo esfuerzos permanentes incluso se llegó a acuerdos específicos pero éstos nunca se cumplieron porque no hubo o capacidad o voluntad para darles la atención, la importancia y el empuje necesarios. Como no tenemos elementos de evaluación para conocer las causas internas que impidieron al Concejo dar la respuesta que se esperaba, no podemos especificar las razones, pero el hecho es que esta contraparte fundamental del proceso no funcionó para la esperada “nueva etapa de impulso al desarrollo local, integral, participativo de Puerto El Triunfo”.

El caso es que además de que ese proceso sufrió un retraso en este período, también limitó el propio desarrollo de las instancias de participación, pues sin duda éstas se desarrollan en sí mismas como resultado de las exigencias y los aprendizajes de sus prácticas. No obstante este nuevo accidente, el CDL se ha mantenido activo e incluso en los últimos meses del período ha sido capaz de lanzarse a una nueva iniciativa que al parecer le está permitiendo recuperar su dinámica y sus perspectivas.

<sup>67</sup> Entrevistas o comentarios públicos de miembros del Concejo Municipal y del CDL. Puerto El Triunfo, Julio de 2003.

## 11. “Campaña un voto con criterio”

Esta es la nueva iniciativa que ha llegado hasta ahora a realizar un foro con todos los candidatos a la alcaldía de Puerto El Triunfo.

La idea guía está planteada en la siguiente ficha:

### Situación en marcha (Agosto 2005- Diciembre 2005)

#### Iniciativa ciudadana por un voto con criterio

**Lugar:** municipio de Puerto El Triunfo

**Impulsor:** Comité de Desarrollo Local

#### Descripción:

La idea original fue discutida entre el equipo de Sacdel y el CDL. Ambas partes tenían la misma idea básica y coincidían en la necesidad y oportunidad de una acción como la planteada para incidir en el proceso local para la elección de nuevas autoridades municipales. Los elementos de la acción que ya se está realizando son los siguientes:

- a) El CDL, solo o asociado con el grupo local de jóvenes, por ejemplo, levanta un sondeo de opinión entre la población sobre el tema “10 características o condiciones que deben reunir los candidatos y candidatas a Concejo Municipal para el período 2006-2008”.
- b) Con los elementos recogidos mediante el sondeo de opinión, se elabora un perfil del Concejo Municipal deseable para la ciudadanía.
- c) Se entrega formalmente el perfil a los partidos políticos, con explicación del proceso de construcción del perfil y de la difusión del mismo entre la población, con el propósito de orientar un voto conciente y exigente y con la expectativa a ellos (partidos políticos) de tenerlo en cuenta en la designación de sus candidatos y candidatas y en la elaboración de su plataforma de gobierno, para ser más competitivos de cara a la ciudadanía, la cual se espera que use el perfil referido como parámetro para emitir su voto y también para acompañar y evaluar la gestión de quien gane las elecciones.
- d) Se devuelve a la ciudadanía el perfil construido colectivamente, mediante difusión abierta a la población en general, excitándole a tenerlo en cuenta al momento de emitir su voto en las próximas elecciones municipales de Marzo 2006.

El CDL fue madurando esta idea y la llevó más allá, incluyendo un foro público de los candidatos, teniendo como parámetro el perfil elaborado por la ciudadanía.

Esta iniciativa arrancó en la segunda quincena de Agosto 2005, con el propósito de sentar un precedente de incidencia de la ciudadanía en las propuestas de los partidos políticos, en la calidad de la campaña electoral y en un voto más conciente y exigente (“por un voto con criterio”)

Después de doce talleres de consulta y sondeo con igual número de comunidades, facilitado y sistematizado por el CDL, se obtuvo el perfil de cómo la población quiere que sea el próximo gobierno municipal de Puerto El Triunfo.

El foro se realizó con éxito, pues los candidatos concurren y tanto ellos como el público asistente (cerca de mil personas)<sup>68</sup> se comportaron en forma respetuosa y declararon públicamente su apoyo y adhesión a la iniciativa y en especial al perfil construido por una muestra representativa de las 36 comunidades del municipio.

El evento tuvo expresiones notables de civismo; pese a la euforia de dos de los grupos de simpatizantes, que no obstante mantuvieron el respeto y la cordura, los demás siguieron rigurosamente las reglas del juego establecidas. La evaluación del foro arroja mucho saldo positivo y ninguna nota en contra, tanto del CDL como de los partidos contendientes y por el contrario con buen pronóstico sobre los resultados de la iniciativa y sus efectos previsibles para iniciar el nuevo período de trabajo.

## 12. Algunas lecciones de la trayectoria del CDL

- Una de las lecciones que se corroboran en el caso de Puerto El Triunfo, a la luz del análisis de las más de veinte experiencias que sirven de referencia a este estudio, es la poca importancia o valoración que tanto los actores locales, como las ONGs que proveen apoyo técnico a estos procesos, dan al problema de la concertación y construcción de consensos entre los diferentes actores y agentes locales y extra locales, que directa o indirectamente intervienen en el desarrollo local. Se construye los procesos con una buena dosis de impulso idílico, restando importancia o ignorando la pluralidad de intereses y visiones que deben confrontarse y concertar para confluir en el proyecto común posible.
- Aún cuando en este caso, el CDL tenía una composición razonablemente pluralista, incluso de los dos partidos mayoritarios del país en las últimas tres elecciones, en general, los partidos fuertes de la oposición local se resisten a participar en las instancias que abren o auspician los gobiernos locales porque “lo que busca el adversario es legitimarse” y por el contrario, los partidos fuertes en el gobierno local, restringen directa o indirectamente su apertura, pues existe el riesgo de que su principal adversario “solamente llegue a hacer oposición sistemática y a bloquear los procesos que quieren impulsar sus simpatizantes y las personas independientes que quieren involucrarse para contribuir al desarrollo”<sup>69</sup>
- Con todo y el cuidado de mantener la composición pluralista, el CDL de Puerto El Triunfo no ha escapado a las acusaciones de identificarse con, o de favorecer a, un partido determinado. En el caso, este CDL ha estado conciente en forma permanente de esta amenaza y ha sorteado las acusaciones interesadas en la medida que en realidad es pluralista y es percibido como tal por la población.

<sup>68</sup> Según registro de asistencia.

<sup>69</sup> Intervención de un Alcalde en Taller de Inducción a Procesos Participativos. Sacdel. Usulután, Junio 2000.

- Una condición necesaria en estos procesos es la voluntad política del alcalde y del resto del Concejo Municipal para apoyar la participación de la población en la gestión municipal y del desarrollo local fuertemente definido como opción de gobierno. No basta la voluntad del alcalde, alcaldesa o de alguna concejala o concejal . Como en este caso, en el primer período, cuando todo el Concejo o la mayoría de él se comprometieron forma activa, el proceso adquirió mayor fuerza, confianza e involucramiento de la población.
- No basta la voluntad política declarativa para promover procesos participativos de desarrollo local. Para ser efectiva, esta voluntad tiene que demostrar con hechos contundentes que está abierta al pluralismo, a la concertación y a la gestión transparente y democrática.
- Pero cuando esa voluntad política y el liderazgo del gobierno local es contraria al proceso impulsado o es insuficiente o deficiente, el proceso de participación ciudadana no necesariamente desaparece si la instancia es capaz de mantenerse no como oposición, sino como organismo ciudadano, independiente, con capacidad de propuesta y de iniciativa, abierto al diálogo, a la negociación y a diversas alianzas, como en buena medida ha sido capaz de hacerlo el CDL de Puerto El Triunfo, que se ha mantenido como referente de la participación y la concertación ciudadana para el desarrollo local, aún para quienes lo adversan.
- La última actividad del presente año, augura que el CDL sigue teniendo capacidad de convocatoria, legitimidad y liderazgo.
- **Desafío principal:** El desafío principal del CDL de Puerto El Triunfo es la rotación de su liderazgo

La membresía está definida en sus estatutos y las comunidades y sectores acreditan a sus representantes para constituir la asamblea general; la elección de la junta directiva la hace dicha asamblea general cada dos años. El problema no está allí, sino en el hecho de que el CDL ha tenido hasta ahora una conducción de muy buena calidad y capacidad organizativa, operativa, política y de proyección); y no es fácil sustituir esa capacidad que por su misma fuerza afecta de alguna manera el desarrollo homogéneo del colectivo.

El desafío consiste en trabajar arduamente para el relevo gradual cuando este se vuelva necesario y para el desarrollo y el trabajo homogéneo de la Junta Directiva. Afortunadamente hay capacidades internas, hay un excelente liderazgo que puede tomar este reto como una más de sus tareas.

### 13. “Espacio que vamos lejos “

Tomamos la frase ya célebre de un ex alcalde peruano y le agregamos para que diga: **Espacio que vamos lejos, y ya hemos caminado bastante...**

Que este mensaje aliente a nuestros amigos del CDL de Puerto El Triunfo y a la vez nos sirva para decir a los lectores de este trabajo que esperamos sus comentarios en la dirección electrónica que consignamos al principio, a fin de poder enriquecer este trabajo inconcluso.

MUCHAS GRACIAS.

### Menú de comentarios didácticos

#### Comentario didáctico No.1

***En municipios medianos o pequeños, regularmente es el Alcalde o la Alcaldesa quien se involucra más en el proceso y eso es bueno y necesario.***

*En otros casos el Alcalde o la Alcaldesa delega o es acompañado por uno(a) o más Concejales (as). Es normal ver a uno o dos Concejales(as) como representantes del Concejo Municipal (CM) ante el CDL; pero con frecuencia la mayoría de Concejales(as) son indiferentes, ignoran o simplemente permanecen alejados y se atienen al informe y acuerdos del Alcalde o Concejales delegados.*

*En el caso de Puerto El Triunfo, en el primer período de la experiencia, tanto el Alcalde como la mayoría del Concejo permaneció interesado y en apoyo del proceso. En otro caso exitoso, algunos funcionarios municipales, no necesariamente el alcalde, han sido los elementos clave dentro del Concejo durante tres períodos de gestión municipal del mismo partido para mantener y asegurar la voluntad política y el liderazgo de la municipalidad en la promoción de la participación ciudadana.*

***Del lado de la municipalidad, las debilidades en procesos similares se evidencian justo en la medida en que el resto del CM no hace suyo el proceso.***

***Estas experiencias demuestran la necesidad de asegurar el apoyo suficiente de parte de la municipalidad en los procesos de participación ciudadana para el desarrollo local.***

***Tal apoyo implica la voluntad política efectiva de respetar la autonomía y el pluralismo más amplio posible de la(s) instancia(s) que se constituya(n).***

... “si nosotros (as) entramos, si de verdad nos abren las puertas, lo que pasará es que los vamos a legitimar, nos utilizarán...”

