

# DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

---

*Preparado y editado por Nidia Umaña*

## I. Introducción

El Módulo sobre “Deberes y Derechos en una Democracia” es el tercero del Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales”. Desde esta perspectiva, este Módulo incluye como temas: a) el deber de las personas funcionarias electas de rendir cuentas a la ciudadanía que les eligió, b) el derecho de las personas ciudadanas de tomar parte en las decisiones de las personas representantes electas que les afectan, y c) la ética, la transparencia y el libre acceso a la información que deben caracterizar las relaciones de co-responsabilidad entre las personas funcionarias, las personas empleadas públicas y las personas ciudadanas.

Este material de apoyo para la persona facilitadora del segundo taller del Módulo, “Democracia y Participación Ciudadana”, se desarrolla en 7 apartados, incluyendo esta introducción. El siguiente apartado aborda la relación entre Participación Ciudadana y Democracia, partiendo de que, precisamente, la participación ciudadana y el derecho a votar y ser votado son dos de las instituciones que caracterizan a la democracia.

En el tercer apartado se presenta una definición de “participación ciudadana”, incluyendo algunas precisiones entre los apellidos más comunes que precisan el alcance de la participación, así como las diferencias entre participación, movilización y rebelión.

El cuarto apartado recoge una lista de mecanismos de participación, mientras los apartados cinco y seis se refieren a las condiciones favorables y los obstáculos de la participación. El séptimo apartado cierra abordando la participación (ciudadana) en El Salvador, con algunos datos sobre actitudes de la población y la experiencia del municipio de San Salvador.

## II. La relación entre Participación Ciudadana y Democracia

La participación ciudadana se ubica en el núcleo de la democracia en tanto que régimen político, como una de sus cuatro dimensiones <sup>1</sup>, por su relación con las instituciones o principios que la caracterizan. Estas instituciones son: la “participación ciudadana” y el “derecho a votar y ser votado”.

---

<sup>1</sup> Este Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales” propone entender la democracia como el resultado de la interacción de 4 dimensiones: a) un régimen político, b) con un estilo de vida y de relaciones entre personas ciudadanas, c) una cultura política, y d) un tipo de políticas públicas (N.Umaña, 2007: 4).

Las personas gobernadas (“electoras”), a través del el voto como forma participación ciudadana más elemental, delegan su soberana capacidad de tomar parte en las decisiones públicas en un grupo de personas gobernantes (“representantes electas”).

Hasta el momento de la elección, cada persona que se presenta como candidata tiene derecho a ser votada. Después de la elección, la personas candidata que pasa a ser gobernante tiene el deber de reconocer su dependencia respecto de la población, tomar decisiones que respondan a los problemas y demandas de la población, y rendirle cuentas.

La responsabilidad pública es en realidad una co-rresponsabilidad, la cual consiste en una relación de dependencia de las personas gobernantes respecto de las personas gobernadas, en general (y respecto de las personas que votaron y las eligieron, en particular). **Por parte de las personas gobernantes**, esta responsabilidad pública incluye el deber de dar respuesta a las demandas de la población y ofrecer resultados (*responsiveness*), y la obligación de la “rendición de cuentas” sobre el buen uso de los recursos públicos (*accountability*) (Merino, 1997).

**Por parte de las personas gobernadas**, esta responsabilidad pública incluye el derecho a la participación política sobre la base de la ciudadanía, para corregir las imperfecciones de la representación política, para influir en las decisiones de las personas representantes y asegurarse que éstas respondan a las demandas, necesidades y expectativas de la población, para exigir la “rendición de cuentas”, y para ejercer su “capacidad de revocatoria”.

De manera que a ninguna persona adulta que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfrutan otras personas. A saber, el derecho al sufragio universal como principal rasgo de la democracia representativa moderna; a postularse para cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; y a tener acceso a fuentes independientes de información, entre otros.

La ciudadanía inclusiva es importante porque satisface el criterio democrático de inclusión plena sobre la base de igualdad política intrínseca y de igual consideración de intereses. Más aún, las personas ciudadanas tienen derecho a expresarse sobre asuntos públicos sin temor a un castigo severo, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico y la ideología dominante.

Las personas ciudadanas tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas y que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político particular, de otras personas, personas expertas, libros, y medios de comunicación social.

Las personas ciudadanas tienen derecho a constituir asociaciones u organizaciones relativamente independiente, incluyendo partidos políticos, grupos de interés y grupos de presión. La democracia necesita entonces de una sociedad civil pluralista. Tanto la libertad de expresión e información como la libertad de asociación resultan importantes porque garantizan los criterios democráticos de participación efectiva, comprensión ilustrada y control de agenda.

En estas dos caras de la misma moneda, la participación ciudadana se traduce en representación gracias al voto; mientras que la representación queda sujeta a la voluntad popular gracias a la participación ciudadana. Así, la democracia necesita una combinación entre participación y representación, entre los mecanismos de la democracia directa o participativa y los de la democracia representativa.

### **III. Definición de Participación Ciudadana y distinciones claves**

Participar significa “tomar parte”. Sin embargo, las complicaciones conceptuales y prácticas surgen del hecho de que la participación tiene diferentes expresiones, que dan lugar a diferentes apellidos. Así, se habla de “participación social” o “participación comunitaria”, de “participación política”, o “participación ciudadana” (Castro, 1999; N.Cunill, 2003e).

Por una parte, la participación social expresa una acción colectiva frente a diferentes instituciones para la defensa de intereses sociales (cooperativismo, asociativismo, autogestión, por ejemplo). Mientras por otra parte, la participación comunitaria expresa una acción en espacios públicos no estatales, con un impulso asistencial e integrador, y para la solución de problemas de la vida cotidiana. Eventualmente puede requerir del Estado en términos de asistencia técnica, ayuda material, capacitación u otros medios institucionales, como parte de la “función protectora de los individuos”.

La participación política consiste en la intervención de la ciudadanía como persona votante o como persona votada y electa a través de los partidos políticos en cargos de elección en diferentes instancias de gobierno. Por su parte, la participación ciudadana expresa el ejercicio de derechos en espacios públicos estatales. Supone reconocer la existencia de intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que ese el partido político.

De manera que la participación ciudadana consiste en “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos ‘penetran’ en el Estado” (N. Cunill, 2003e: 4). Supone que las personas individuales en tanto que ciudadanas toman parte en alguna actividad pública.

La participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de las personas con el Estado “en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento” (Manuel Ortega, 1995 en Córdova, 1996: 11). Es decir, se trata de una acción colectiva que tiene al Estado como contrapartida y que está regulada por derechos y deberes sancionados por un marco jurídico mutuamente aceptado.

La participación ciudadana incluye aquellas prácticas que, aunque referidas al Estado, no pretenden ejercer una influencia directa sobre él, sino sólo controlarlo y presionarlo a través de la pluralización del debate público. No tienen como referencia al Estado, sino a la propia sociedad para contribuir a la democratización y/o a la defensa de la autonomía (N.Cunill, 2003 I: 65-66).

Así definida, la participación ciudadana tiene dos *elementos distintivos*: a) la intervención de las personas individuales en tanto que ciudadanas en tanto que portadoras de intereses sociales particulares directos, difusos y colectivos<sup>2</sup>, radicados en la sociedad civil (lo social), y b) la intervención de las personas ciudadanas en actividades públicas relativas al Estado (lo público) (N. Cunill, 2003e: 8).

Esta confusión entre diferentes formas de participación aumenta cuando distintos términos son usados como sinónimos o en un sentido amplio. Para el caso, otros autores definen la participación más cercana a participación política, al incluir las actividades legales emprendidas por las personas ciudadanas directamente encaminadas a elegir gobernantes (o ser elegido) (elecciones), corregir las imperfecciones de la representación política y a influir en las decisiones de las personas representantes para asegurar que responden a las demandas, necesidades y expectativas de la población (políticas públicas) (Merino, 1997: 30).

Desde otro punto de vista, la participación ciudadana para el desarrollo local es diferente de la “participación electoral” y la “participación autogestionaria”. Esta última hace referencia a las iniciativas asociativas que emprenden las personas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus asociados, sin necesaria referencia a la relación entre ciudadanía y Estado (Cerritos, 2005: 11).

Además de las precisiones hechas antes, hay que señalar que la participación admite otras precisiones. La participación es diferente según sea impulsada “desde abajo” y desde fuera de la administración pública o “desde arriba” y desde dentro de la misma. Así, la participación ciudadana puede ser entendida como una forma de subsanar el problema de la falta de control sobre la administración pública desde el punto de vista de las personas ciudadanas. Es

---

<sup>2</sup> Interés difuso “es el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos”. Interés colectivo es “el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes” (Sánchez Morón en Nuria Cunill, 2003e: 9-10).

decir, la participación ciudadana puede ser una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil (N.Cunill, 2003e: 3-4).

También puede ser entendida como una forma de crear nuevos mecanismos desde el punto de vista de la administración pública para conocer mejor las necesidades de la ciudadanía, obtener su colaboración en la ejecución de algunos proyectos o sustituir al Estado en la realización de determinadas funciones. Es decir, la participación ciudadana puede ser una forma de socialización de la política, de volver social la política.

Además la participación es distinta de “otras formas de acción política colectiva”: es diferente de la rebeldía “desde abajo” y de la movilización “desde arriba” (Merino, 1997: 31). La “participación” es ejercer derechos reconocidos, mientras la “rebeldía” es luchar en contra de esos derechos para lograr la transformación de las leyes, las instituciones y las organizaciones del Estado.

La “participación” es espontánea y autónoma, mientras que la “movilización” es inducida y heterónoma, refleja el intento de los sectores detentadores del poder político de organizar el consenso y apoyo (Artiga-González, 2002: 24).

## TIPOS DE PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana no se limita a un acto como el Cabildo Abierto ni a un organismo como el Comité de Desarrollo Local, sino que puede adoptar variadas vías. Sin una lógica secuencial o jerárquica, sino complementaria, la participación ciudadana puede clasificarse en:

- Participación informativa,
- Participación consultiva y propositiva,
- Participación resolutive
- Participación ejecutiva
- Participación contralora (Cerritos, 2005: 12-18).

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, tanto por iniciativa propia como por iniciativa del gobierno.

La participación consultiva y propositiva se refiere a la posibilidad que tiene el gobierno de consultar problemas o iniciativas propias a la ciudadanía en temas que la afecten directamente, así como el derecho que tiene la ciudadanía de hacer propuestas para que estas sean consideradas por las autoridades electas. Se ubica a 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 resolutoria consiste en la participación directa y determinante de la ciudadanía en la toma de algunas decisiones, de manera que el veredicto ciudadano tiene carácter vinculante, es decir el gobierno está obligado a aceptarlo. A este tipo corresponden los plebiscitos, el referendun y la consulta ciudadana (figura reconocida en El Salvador en el Art. 116 del Código Municipal).

La participación ejecutiva o ejecutora hace referencia a los casos en que la ciudadanía participa como co-ejecutora de obras o co-administradora de servicios y espacios públicos municipales, con lo que se abre la posibilidad de movilizar recursos financieros, materiales y humanos que se suman a los de la Alcaldía. Por lo que puede llevar a cierta descentralización e incluso concesión de servicios municipales a organizaciones ciudadanas.

La participación contralora tiene que ver con la intervención de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública en aspectos como el funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos, la conducta de las y los funcionarios y el manejo de los fondos públicos. La contraloría puede contribuir a la vigencia de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad de la gestión pública.

#### **IV. Mecanismos de Participación**

La participación admite diferentes niveles: a) la asistencia a reuniones para tener acceso a conocimiento e información, b) la consulta con derecho a voz para expresar su opinión, y c) el ejercicio de poder con derecho a voz y voto (Castro, 1999).

En su forma más básica, la participación puede adoptar al menos cuatro formas:

- El voto,
- La campaña política,
- Las actividades comunitarias o acción colectiva orientada a un fin específico, y
- La resolución de conflictos.

La participación tiene el voto como instrumento para la representación: la participación se traduce en representación gracias al voto; la representación queda sujeta a la voluntad popular gracias a la participación (Merino, 1997: 27). En tal sentido, la participación es una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos (Merino, 1997: 14). La participación constituye entonces una doble obligación: del gobierno con la sociedad y de las personas ciudadanas con la democracia.

Sin embargo existen otras formas de intercambio de las autoridades electas con la ciudadanía, como algunos de los mecanismos listados en el Recuadro 1. Entre ellos, habría que hacer una lectura crítica --tomando como criterios los dos elementos distintivos y las características de la participación ciudadana-- del contexto en que ocurren y los resultados que se obtienen, para poder identificar los mecanismos específicos de dicho tipo de participación.

**RECUADRO 1:  
DIFERENTES MECANISMOS DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- Referendo
- Plebiscito
- Iniciativa popular en Asamblea Legislativa
- Derecho de petición ante el Ejecutivo
- Derecho de revocación del mandato
- Derecho de reclamación o amparo
- Audiencias públicas
- Acceso a información
- Quejas y denuncias<sup>3</sup>
- Sesiones del Concejo
- Consulta popular
- Cabildos abiertos<sup>4</sup>
- Delegaciones o Distritos
- Concejales delegados
- Alcaldías auxiliares, Auxiliares del Alcalde
- Concejos, Comités o Juntas de Desarrollo Municipal
- Concejos Populares Municipales
- Concejos Institucionales
- Comisiones nombradas por el Concejo
- Comisiones mixtas de concertación
- Mesas Distritales, temáticas o territoriales
- Organización vecinal
- Planificación participativa
- Presupuesto participativo
- Comité de proyecto
- Comité de contraloría (Córdova, 1996: 16-17; Merino, 1997: 37-38; Cerritos, 2005: 35-50).

---

<sup>3</sup> Algunos de estos mecanismos, tales como las oficinas de información, quejas e iniciativas, los recursos administrativos o los juicios contencioso-administrativos, responden a la necesidad de crear instrumentos jurídicos para combatir o reparar los actos administrativos ilícitos, arbitrarios, negligentes, técnicamente inadecuados o ilegales. Tienen relación con los derechos del particular en su relación con la administración reconocidos por Naciones Unidas desde los años 70's (N.Cunill, 2003e: 13).

<sup>4</sup> El Cabildo Abierto representa un mecanismo tradicional de participación ciudadana que se institucionalizó con carácter obligatorio en El Salvador, Honduras y Nicaragua, excepto Guatemala, en los años 90's. Se critica que se convirtió en una formalidad o requisito para la ejecución de obras de infraestructura, y no es un mecanismo de participación. Sin embargo, lo que se ha agotado no es el mecanismo en sí, sino el formato bajo el cual se han realizado en determinados contextos (Córdova, 1996: 29-30).

Así, los mecanismos de participación ciudadana tienen características particulares. Son diferentes de los órganos colegiados, consultivos o unipersonales formados por personas expertas o personalidades relevante establecidos por la administración para auxiliar y/o asesorar a la administración. En este tipo de mecanismos la ciudadanía participa en tanto que portadora de especiales conocimiento técnicos, experiencia administrativa o características de honorabilidad.

Esto porque se sabe que la crisis obliga al Estado a promover o fortalecer nuevas formas de organización social capaces de asumir tareas que tradicionalmente había sido propias del aparato burocrático o capaces de apoyar estrategias de sobrevivencia diseñadas por los actores sociales (N.Cunill, 2003e: 16).

## SUPUESTOS DE LA PARTICIPACIÓN

Los mecanismos de participación y concertación local pueden contribuir a:

- Legitimar el sistema democrático y la gobernabilidad,
- Crear e incrementar las capacidades sociales que resultan vitales para el desarrollo,
- Mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión del Estado desde el municipio,
- Promover la equidad social y el combate a la pobreza,
- Lograr que la descentralización del Estado acerque efectivamente la gestión pública a la población (Cerritos, 2005: 21-34).

## V. Condiciones favorables para la Participación

La participación supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre estos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma (Merino, 1997: 31).

En tal sentido, la participación es indispensable para la democracia, pero puede implicar una sobrecarga de expectativas si no toma en cuenta las modalidades posibles, los límites reales y las enormes demandas que enfrenta.

Se necesita un equilibrio entre la participación ciudadana y la capacidad de decisión de gobierno para asignación atinada de recursos públicos escasos (presupuesto, mensajes o símbolos, políticas públicas y reglas) para responder a las demandas (libertad e igualdad) en función de prioridades (Merino, 1997: 41-43).

Es por ello que hay que considerar que la participación ciudadana exige:

- Siempre un acto social

- Acto de voluntad política para favorecer la acción colectiva sobre la base de un proceso de selección de oportunidades (participar o abstenerse), pues no se puede participar en todo. Voluntad libre de los individuos que deciden participar (libertad individual). Hay libertad para decidir actuar (o no), decidir el curso de la acción y decidir la intensidad, dirección y alcance de la acción
- Aceptación previa de las reglas del juego democrático (Estado de derecho)
- Posibilidades reales de participar, que lleva a una participación diferente en tipo y cantidad. No hay perfecta igualdad, ni participación perfecta: para todos y todos los casos posibles. No todos quieren participar aunque puedan. No todos pueden, aunque quieran. Participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales ni puede producir los mismos resultados. Participar no el mismo papel, igual intensidad, la misma dirección o el mismo momento (Merino, 1997: 9-15).

Desde la experiencia en el municipio de San Salvador se tiene que la viabilidad de la participación ciudadana está asociada con:

- Un gobierno municipal con apertura democrática que sea líder y facilitador del proceso,
- Una población organizada y consciente, responsable y comprometida,
- Una política claramente establecida,
- Un plan estratégico y operativo de instrumentación, y
- Financiamiento (Enríquez, 2001: 50).

A partir de 25 experiencias innovadoras de participación ciudadana identificadas en Centroamérica a mediados de los años 90's como parte de un proyecto regional de investigación, se identificaron cuatro condiciones que favorecen la participación ciudadana:

- La voluntad política de hacer del proceso de toma de decisiones un proceso abierto a la participación ciudadana, en relación con la capacidad organizativa del aparato gubernamental y la disposición y esfuerzo de las personas involucradas.
- Una disposición ciudadana a la participación, pese a los costos en recursos, energía y tiempo, junto con altos niveles de organización de la comunidad, sea una organización reactiva o propositiva, permanente e institucionalizada o circunstancial.
- La alta capacidad para dar respuesta a las demandas de la población por parte de los gobiernos locales, a través de los recursos disponibles, la capacidad de gestión para obtener recursos externos, la creatividad en la priorización y uso eficiente de los recursos disponibles, y una constante y ágil comunicación con la población.
- El apoyo financiero y técnico de organismos de cooperación internacional, y no de las instituciones de fomento municipal creadas a nivel gubernamental (Córdova, 1996: 40-43).

## MOTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN

En el marco de la cotidianeidad a nivel municipal no hay intereses colectivos, sino intereses individuales agregados que mueven a la participación ciudadana. Hay razones para participar y entornos que posibilitan u obstaculizan la participación. En tal sentido, en la investigación sobre experiencias innovadoras citada antes, se identificaron 11 motivos:

- La voluntad de concertar intereses contradictorios en torno a la prestación de servicios públicos tradicionales en el marco del municipio, como el comercio ambulante y en los mercados.
- Cambios en la prestación de servicios públicos tradicionales, como la gestión de desechos sólidos, el drenaje y alcantarillado o la información sobre vivienda y asentamientos humanos.
- Prestación de servicios públicos no-tradicionales en respuesta a las demandas ciudadanas, como el alumbrado eléctrico, la autoconstrucción de vivienda, la promoción del desarrollo, o la defensa pública para reos sin condena.
- Voluntad de defender recursos naturales clave en tanto que patrimonio local, como el agua, o un acueducto.
- Voluntad de defender la sobrevivencia de la comunidad, como la expulsión del ejército de una zona exconflictiva, la amenaza de derrumbes y deslizamiento, situaciones de emergencia o el acceso a tierra para población ex combatiente.
- Utilización novedosa de mecanismos tradicionales de participación y rendición de cuentas como el Cabildo Abierto prolongado con un período preparatorio y una etapa de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que se prolonga hasta el Cabildo Abierto de rendición de cuentas.
- Potenciación de la participación cuando el movimiento ciudadano llega a gobierno local.
- Descentralización de servicios públicos, como el agua potable.
- Modernización de la capacidad de gestión.
- Ejecución de pequeñas obras de manera conjunta, como la reparación de caminos bajo la modalidad de alimentos por trabajo.
- Creación de una nueva unidad territorial, sea un municipio o un distrito (Córdova, 1996: 22-36).

Las diferentes experiencias siguieron la secuencia Necesidad-Priorización-Negociación-Decisión o la secuencia Decisión-Información-Reacción-Negociación.

## VI. Obstáculos para la Participación

Los obstáculos para la participación, algunos de los cuales aparecen listados en el Recuadro 1, no son sólo de tipo político-institucional que puedan ser superados con reformas jurídicas y políticas-institucionales, sino de carácter económico y cultural marcado por la desigualdad socio-económica y la exclusión.

### RECUADRO 2: ALGUNOS OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN

- Baja competitividad política, dado el presidencialismo a nivel local y la escasa confianza en una gestión alejada de las pretensiones de buen gobierno
- Clientelismo como forma de construcción del consenso y legitimación
- Exclusión por focalización del gasto, limitación de recursos y poca eficiencia en el funcionamiento a la hora de priorizar el presupuesto
- Corrupción y discrecionalidad en el gobierno y la sociedad civil
- Limitadas capacidades de la burocracia local sin tradición de buen gobierno
- Debilidad del tejido asociativo a nivel local
- Socialización política anti democrática y excluyente que lleva a una fuerte identificación con partidos tradicionales pese a la falta de programas orientados hacia los problemas más graves (Castro, 1999).

Se sabe que las mujeres participan poco y que la participación política de las mujeres es difícil. Un estudio español arroja que el interés de las mujeres por la política es escaso, pese a que consideran la política como algo importante (P.Pérez-Fuentes, 1990: 133). Las mujeres que declaran tener interés en la política arrojan un perfil determinado: tienen entre 2 y 34 años, urbanas, con estudios, escasamente religiosas, solteras y empleadas.

Las preocupaciones de las mujeres giran en torno a los problemas relacionados con la gestión de los intereses familiares (educación de los hijos, economía doméstica, desempleo y familia en general) y en torno a los problemas relacionados con ellas mismas (educación, salud, participación en política, servicios sociales para poder trabajar fuera, planificación familiar). Tal parece que se carece de los mecanismos idóneos –actividades altruistas y de poco protagonismo, que conozcan y que les interese personalmente— para canalizar y dar expresión a su interés y participación.

Desde el punto de vista de las mujeres, los obstáculos para una mayor participación ciudadana y política por parte de las mujeres, derivan de la socialización para el no-poder de la que las mujeres han sido objeto. Se plantea entonces el reto de hacer política como mujeres y para las mujeres (C.Amorós, 1990: 107, 111-112).

La crítica feminista a la política y al poder patriarcal al afirmar que “lo personal es político” –que la política ha hecho abstracción de lo personal– puede resultar en un reconocimiento discriminatorio, en el riesgo de tener el resultado contrario al pretendido haciendo abstracción de lo político, en una “política impotente” e inmovilizada. Celia Amorós considera que el resultado es conformarse con llamar político a lo personal sin politizarlo realmente, es decir, sin llevar a cabo una práctica política que opere una real redefinición de los espacios. Además podría ser una exigencia imposible porque pide una orientación reflexiva de la atención en un tipo de actividad en que tal tipo de atención a cómo se está haciendo lo que se hace impediría hacer cualquier cosa.

Junto a los obstáculos para la participación de hombres y mujeres, hay que tomar en cuenta también las limitaciones para la participación ciudadana, ya sea carácter prospectivo en función de los procesos de globalización económica, descentralización político-administrativa y cambio cultural en ciernes, y límites de carácter normativo (N.Cunill, 2003 I: 61-65). Entre los cambios políticos está el hecho que con la emergencia de ámbitos subnacionales y transnacionales, el Estado pierde importancia como ámbito de reivindicación de derechos y, además, se apela a derechos que desafían el nivel del Estado-nación; la ciudadanía está cada vez más fundada en la sociedad civil y menos en el Estado; y el Estado deja de ser el único ámbito de adopción de las decisiones que afectan la vida de la ciudadanía.

Las transformaciones culturales tienen que ver con el debilitamiento de los lazos de solidaridad, dado que la extensión de la indiferencia recíproca y el cálculo racional instrumental que caracteriza las relaciones en el mercado, al ámbito de necesidades diferentes de la subsistencia material tiende a destruir la individualidad y la solidaridad de las relaciones sociales interpersonales. Además desterritorializan el universo simbólico cuestionando los sentimientos de pertenencia y arraigo y retrotrayendo la política a lo inmediato.

“La participación ciudadana, que presupone comunidades culturalmente homogéneas, se enfrenta por tanto al límite de ciudadanías cada vez más restringidas y diferenciadas, no sólo por factores subjetivos, sino por diferencias socio-económicas crecientes.

De modo que si se leen estas limitaciones como desafíos, se tiene que la difuminación de las fronteras del poder obliga a reformular el ámbito de las prácticas sociales que se orientan a ejercer influencia sobre el poder, por una parte. Por otra parte, la invasión de la mercantilización en las relaciones sociales obliga a conceder expresa atención a la institucionalización de lugares y espacios sociales de tipo comunitario, es decir, a la “ciudadanización” de la política.

## VII. Marco Legal de la Participación (Ciudadana) en San Salvador

Luego de su reforma en 2005, el Código Municipal incluye una serie de novedades en materia de participación ciudadana:

- a) se introdujeron el nuevo concepto de participación ciudadana (Art. 115),
- b) se introdujo la figura de “asociaciones municipales” con participación de la llamada “sociedad civil” (Art. 12-14),
- c) se amplió la cantidad y el tipo de mecanismos de participación ciudadana –con lo que sancionó muchas prácticas que ya se venían realizando en el país--, obligando al registro legal de los acuerdos (Art. 115-116),
- d) se incluyó por primera vez la iniciativa ciudadana, bajo la forma de “consulta popular” (Art. 117),
- e) se favoreció la legalización, democratización y transparencia de las organizaciones sociales municipales (Art. 118-121).

Según el Código Municipal, la “participación ciudadana” reconoce que la participación en los asuntos municipales es una cuestión de ciudadanía, es decir, consustancial a los derechos ciudadanos que esta condición confiere a las personas. Además, es obligatoria. En tal sentido, el Art. 115 señala que “Es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo concejo considere conveniente”.

Esta definición reconoce tres niveles de la participación: a) tener acceso a información pública, b) discutir públicamente los asuntos de interés de la comunidad, y c) discutir públicamente los asuntos de interés del gobierno local.

Todas las personas ciudadanas domiciliadas en el municipio tienen derecho a:

- a) Solicitar información por escrito a los concejos municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna;
- b) Ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local;
- c) Conocer el funcionamiento del gobierno municipal y del manejo de su administración;
- d) Ser tomados en cuenta por las autoridades municipales en la aplicación de las políticas públicas locales;
- e) Recibir informe anual de rendición de cuentas y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura (Art. 125-B).

Para la vigencia y el ejercicio de dichos derechos, hasta antes de la reforma de 2005, se reconocían tres mecanismos de participación ciudadana: el cabildo abierto, la consulta popular y las reuniones informativas. Ahora se amplió la cantidad y el tipo de mecanismos de participación ciudadana, para incluir:

- Sesiones públicas del Concejo;

- Cabildo abierto <sup>5</sup>;
- Consulta popular;
- Consulta vecinal y sectorial;
- Plan de Inversión Participativo;
- Comités de Desarrollo Local;
- Concejos de Seguridad Ciudadana;
- Presupuesto de Inversión Participativa;
- Otros que el Concejo Municipal estime conveniente (Art. 116). El Art. 124 también establece las reuniones periódicas entre el Concejo y las asociaciones comunales.

El Art. 125-F da a la promulgación de una Ordenanza de Participación Ciudadana y Transparencia, un carácter obligatorio cuando establece que “Se regulará lo relativo a la participación ciudadana, asociaciones comunales y la transparencia, a través de una ordenanza que, según las características de cada municipio, establecerá los derechos, obligaciones, mecanismos y procedimientos”.

Entre otros municipios, San Salvador, Santo Tomás y San Lorenzo cuentan con Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana. San Salvador también ha impulsado iniciativas de Presupuestos Participativos en diferentes Distritos. Además ha habido numerosas prácticas de Planeación participativa en varios municipios del país desde distintos enfoques (Ver Recuadro 3).

**RECUADRO 3:  
EXPERIENCIAS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA  
A NIVEL MUNICIPAL**

- RTI en San Francisco Menéndez, Guaymango, Candelaria de la Frontera, San Antonio del Monte, Acajutla, San Julián, Concepción Batres, Santa Elena y Suchitoto. En proceso en San Isidro, Sonzacate, San Francisco Gotera y Santa Tecla.
- FIS con fondos del BID en 165 municipios.
- FUNDAMUNI en Nueva Trinidad, El Carrizal, Corinto y Meanguera.
- ISDEM en Suchitoto y Panchimalco.
- SACDEL en Olocuilta, y Puerto El Triunfo.
- ASACDES-FISDL en El Tránsito.
- FUNDE en Nejapa.
- FUNDE-ISDEM en Tecoluca y Acajutla.
- FUNDAUNGO en Chalchuapa y Texistepeque.
- FUSAI en San Julián.
- FUSAI-ISDEM en Berlín.
- UNICEF-COMURES en Alegría y Santa Elena (Artiga-González, 2004: 27 y 29).

<sup>5</sup> El cabildo abierto sigue incluido, pero ha dejado de ser obligatorio y con una periodicidad por lo menos cada tres meses.

## ACTITUDES FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PAÍS <sup>6</sup>

Un 99.2% de las personas entrevistadas está a favor de la participación ciudadana. Sin embargo, hay un contraste entre los niveles efectivos de participación en las elecciones, como mecanismo básico de participación ciudadana, y en el resto de mecanismos establecidos en la ley. Un 72.9% de las personas manifestó haber votado en la última elección (1997).

El 33% de las personas habían tenido conocimiento de alguna convocatoria en su municipio para la realización de un cabildo abierto en el último año. Sin embargo, sólo el 11.9% había participado en un cabildo abierto. Un 14% de las personas dijo haber asistido a una reunión informativa convocada por la alcaldía.

Se tiene que saben y asisten las personas de municipios pequeños, con menor nivel educativo, de mayor edad y los hombres más que las mujeres.

Un 62.8% de las personas valoró de muy bueno o bueno el desarrollo del cabildo en que participó. Además, como resultado indirecto se tiene que quienes asisten a los cabildos abiertos son las personas más satisfechas con la prestación de los servicios, tanto de los gobiernos locales como del gobierno central.

El 96.9% de las personas consideró que el cabildo abierto constituye una instancia donde las comunidades y el gobierno municipal pueden definir prioridades. El 98% manifestó a favor de la participación ciudadana en la decisión de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal.

Entre otros mecanismos privilegiaron la participación por la vía de la comunidad organizada (87.9%), por encima de la acción individual (4.3%), los partidos políticos (4.9%) o “los conectes” (3%).

El 52.7% de las personas manifestó que el alcalde y las personas funcionarias del concejo municipal han realizado esfuerzos para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno local.

Quienes no participan en el gobierno local, no lo hacen porque el gobierno no les resuelve nada por falta de recursos en opinión del 77.2%. Esta razón es válida para quienes tienen poco o mediano nivel de acceso a información, quienes están en los primeros tramos de la escala de ingresos, quienes tienen un nivel de conocimiento político promedio, y hombres y mujeres por igual.

---

<sup>6</sup> Los datos de la encuesta de opinión han sido tomados de Córdova y Orellana, 2001: 107-136.

Entre los obstáculos para la participación de las mujeres en la política se destacan: el machismo, la discriminación hacia las mujeres, las responsabilidades domésticas, y la falta de preparación técnica para optar a cargos de elección (Según la Encuesta “Opinión pública sobre el sistema político del país y la participación de la mujer en política” presentado por la FundaUngo en septiembre de 2005 y citada por la Redacción Bernarda, 2006: 10).

## EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN EN SAN SALVADOR

Con el gobierno del Dr. Héctor Silva de 1997 al 2003, se inicia un proceso de promoción de la participación ciudadana en el que es posible distinguir al menos tres momentos claves. En un *primer momento*, la participación ciudadana fue impulsada junto a la desconcentración administrativa que dió como resultado la creación de cinco Distritos.

El enfoque de participación ciudadana en ese momento asignaba a la Alcaldía un rol facilitador, mientras la población tenía un rol protagónico. Con la participación ciudadana se buscaba favorecer la capacidad de identificación y expresión de las necesidades de la población, los procesos deliberativos en el vecindario para identificar propuestas de solución, la capacidad de concertación de alianzas con diferentes sectores, y la toma de decisiones que reflejara los intereses de la población involucrada.

Un Cabildo Abierto realizado el 20 de septiembre de 1997 llevó al establecimiento de Mesas Zonales de Concertación –que luego pasaron a llamarse Mesas Distritales—en cada uno de los Distritos identificados como resultado de varias consultorías relativas al ordenamiento territorial y a mecanismos de participación factibles de ser instrumentados (García, 2000: 13, 23). El objetivo de dichas Mesas era la realización de diagnósticos que se tradujeron en listas de problemas que luego fueron priorizados y traducidos en propuestas de solución a través de Planes de Desarrollo Zonales.

Las Mesas Zonales realizaron tres reuniones para: a) detectar y priorizar los problemas y las alternativas de solución, b) decidir en qué proyectos invertir el fondo municipal disponible, y c) dar seguimiento a los proyectos aprobados (Enríquez, 2001: 24-27). Los criterios para decidir los proyectos fueron que:

- la solución fuera competencia de la Alcaldía,
- resolviera problemas identificados por el mayor número de personas integrantes de la Mesa,
- afectara al mayor número posible de personas residentes en la zona o Distrito,
- resultara un proyecto factible en términos técnicos, financieros y temporales dentro del período presupuestario.

Los proyectos priorizados y ejecutados en los Distritos correspondieron principalmente Parques o Casas Comunales, Pavimentación y adoquinado e Iluminación (García, 2000: 31-33). Pero uno de los principales logros de esta lógica de “Presupuesto Participativo” fue el constatar la solidaridad y la capacidad de priorización de la población. Se dice que “quizás el hecho más significativo al interior de las mesas fue la solidaridad que se concretó en la priorización y aprobación de proyectos, frente a la brecha creada por la sobredemanda de soluciones y la limitada oferta de recursos” (SACDEL citado por Enríquez, 2001: 43).

Más aún, en la experiencia del municipio de San Salvador se constata que la población aprende rápido a actuar responsablemente, pero necesita de un proceso educativo profundo y sostenido para cambiar una cultura de exclusión, marginación y dependencia, antes de convertirse en sujeto de la política.

La función de las Mesas Distritales es contribuir al desarrollo local, decidir sobre el presupuesto que les asigna el gobierno municipal y ejercer un control sobre los proyectos a ejecutar (Enríquez, 2001: 43). Sin embargo, han enfrentado limitaciones asociadas con:

- la apatía para el fortalecimiento de la organización comunal y la falta de líderes,
- el desinterés de los sectores medios que no están organizados para participar en las Mesas y ven a la Alcaldía casi exclusivamente como prestadores de servicios, y
- la falta de una instancia en la Alcaldía que de seguimiento específicamente al proceso de construcción de las Mesas Distritales y trabajo en la reglamentación de su funcionamiento.

Las Mesas Distritales con una representación territorial, fueron acompañadas de Mesas y/o Comisiones Sectoriales y Temáticas, coyunturales o permanentes, integradas por distintas organizaciones e instituciones. Así, en diferentes momentos se han establecido Mesas de Género, Reordenamiento Territorial, Medio Ambiente, Desechos Sólidos, Centro Histórico, Salud, Cultura, Población Discapacitada. Uno de sus resultados ha sido la Política Municipal de Equidad de Género publicada en diciembre de 1999 (Enríquez, 2001: 27, 45).

Desde la Alcaldía la preocupación por la participación ciudadana estaba asociada con la rendición de cuentas para la transparencia de la gestión y la interlocución con la ciudadanía, y el acercamiento de la administración a la gente. De cara a la población se buscaba promover:

- Mecanismos eficaces para que la ciudadanía fuera informada de los procesos que afectan su vida cotidiana,
- Procesos comunitarios que favorecieran la organización comunitaria a través de una dinámica vecinal y de líderes representantes,
- Procesos de concertación que devolviera la dignidad humana y la calidad de ciudadanas y ciudadanos a los sectores tradicionalmente marginados de la gestión, y
- Procesos de empoderamiento consciente que dotara a las comunidades de control del proceso de desarrollo comunitario (García, 2000: 14-15).

El proceso de desconcentración con la creación de los Distritos fue sin duda la condición de éxito en este momento, por sus implicaciones para:

- el rediseño organizativo que adecuó las acciones gubernamentales a las demandas ciudadanas,
- la capacidad de relaciones estrechas, ágiles y no burocráticas con la población,
- la transparencia del proceso de toma de decisiones y del uso adecuado de los recursos,
- la apertura necesaria para iniciativas de contraloría social,
- la reorganización de la Gerencia de Acción Social como Gerencia de Desarrollo Humano como instancia responsable de la instrumentación, seguimiento y evaluación de la Política de Participación Ciudadana, y
- la reforma de la Unidad de Comunicación para la difusión de la Política de Participación Ciudadana (García, 2000: 16, 21).

\*\*

Posteriormente, en un *segundo momento*, se formuló una “Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000”<sup>7</sup>, publicada en enero de 1999 y que empezó a constituirse en una política transversal al trabajo de las diferentes dependencias. También ha servido de marco para la formulación de Políticas de Género, Juventud y Cultura, por ejemplo.

La Política de Participación Ciudadana definió “participación ciudadana” como “el involucramiento, en distintos niveles y formas, de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones e instituciones que las agrupan, en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones de desarrollo, por parte de la municipalidad, para convertir a San Salvador en una ciudad segura, próspera y saludable”. Se esperaban niveles y formas superiores de participación en la medida en que construya una cultura de participación ciudadana y un tejido social y organizativo que la sustente.

Para fortalecer y ampliar la participación ciudadana, la Alcaldía se comprometía a promover diferentes formas y mecanismos de participación tales como:

- la información transparente y fluida,
- la consulta ciudadana,
- la toma de decisiones por parte de la ciudadanía,
- el involucramiento de la ciudadanía en la movilización de recursos y la ejecución de decisiones,
- el involucramiento responsable de la ciudadanía en la gestión de bienes o servicios públicos, y
- la contraloría ciudadana.

---

<sup>7</sup> Salvo indicación contraria, las ideas para caracterizar este segundo momento han sido tomadas de la “Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000” (Alcaldía, 1998).

El tipo de participación ciudadana a promover estaba regida por una serie de principios fundamentales como inclusión, diferenciación, integración, equidad, flexibilidad, legalidad, realismo, coherencia, legitimidad, y responsabilidad.

Entre los espacios e instrumentos de participación ciudadana se incluyeron:

- Mesas Distritales,
- Comisiones Consultivas,
- Foros Consultivos o sectoriales,
- Cabildos Abiertos,
- Programas radiales y televisivos con teléfono abierto,
- Consulta Vecinal,
- Consultas casa por casa,
- Plebiscito,
- Sesiones Públicas del Concejo,
- Audiencia Pública,
- Buzones de sugerencias.

Las Mesas Distritales, los Cabildos Abiertos, las Consultas Vecinales y las Consultas Casa por Casa se articularán con las estructuras zonales desconcentradas de la municipalidad. Mientras las Mesas Consultivas, los programas de medios de comunicación y el Plebiscito se articularán de manera centralizada.

En los Distritos, las acciones de promoción de la participación ciudadana se concentraron en las visitas domiciliarias, las reuniones con directivas o comités, las inspecciones a comunidades, los programas impulsados en las comunidades y las Asambleas Comunales (García, 2000: 39).

Desde la Alcaldía, en 1999 se contaba con 5 Mesas Distritales, 1 Comisión Consultiva, 1 Foro Consultivo o Sectorial, Programas radiales semanales; y se habían realizado 20 Sesiones Públicas del Concejo. No se realizaron Cabildos Abiertos, Plebiscitos, Programas Televisivos ni Consultas Vecinales o Casa por Casa, según la información disponible (García, 2000: 36). Se planificó un plebiscito sobre la construcción de un parque ecológico en la Finca El Espino y la instalación de Casinos en Salvador que al final no se llevó a cabo (Enríquez, 2001: 41).

Entre las iniciativas estratégicas concretas para promover la participación ciudadana se listan:

- El rescate del Centro Histórico,
- La recuperación de espacios públicos,
- Los desechos sólidos,
- La legalización de tierras,
- La recreación y la cultura,
- El mejoramiento de los barrios,
- La promoción de la organización social, y
- El combate a la corrupción.

La Política ha sido un estímulo para la organización de la población a diferentes niveles y un factor de cambio del rol de la Alcaldía, como ya se mencionó antes. Es posible identificar impactos de tipo:

- social: desarrollo organizativo de 7 Mesas Distritales como nuevo espacio para la toma de decisiones,
- económico: la creación de microempresas para la prestación de servicios con participación de grupos ciudadanos,
- político: el inicio de un proceso de construcción de ciudadanía y la despartidización del gobierno municipal, y
- cultural: el inicio de un proceso educativo de los diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales sobre sus responsabilidades y compromisos (Enríquez, 2001: 46-47).

Entre las dificultades que la Política enfrentaba hasta 2001 se menciona que:

- no aparece claramente enmarcada y articulada al Plan de Gobierno,
- falta una planeación estratégica con parámetros de medición y estrategias de instrumentación,
- falta de presupuesto propio para instrumentarla con más vigor y de manera sostenida sin depender de fondos de la cooperación internacional,
- ha tenido limitada difusión, tanto interna como externa, para garantizar que hay conocimiento y apropiación por parte de algunos empleados y empleadas municipales, y contrarrestar así su resistencia,
- persiste una cultura paternalista, clientelista y de dependencia que obstruye la co-responsabilidad, tanto entre la población como las y los empleados,
- hay cierta inercia de un rol de la Alcaldía como organizadora de la población (o como objeto de demandas), de modo que se dan casos que si la persona promotora de la Alcaldía no llega, la organización no funciona o las reuniones no se realizan,
- los esfuerzos por organizar, clasificar y difundir información hacia la ciudadanía son todavía incipientes e insuficientes,
- prevalece la visión de la Alcaldía como prestadora de servicios y no como coordinadora del desarrollo de la ciudad, de modo que las Mesas Distritales aún no convocan a todos sectores como clase media, empresarios o comerciantes,
- hay problemas con la calidad de la representación, tanto territorial como sectorial, en términos de composición, sistemas de elección, vínculo entre las personas líderes y las personas miembros,
- las rigideces institucionales para responder pronta y adecuadamente a los compromisos adquiridos, limita o erosiona la participación ciudadana, y
- la falta de regulación clara que explicita mejor los derechos y deberes en materia de participación ciudadana (Enríquez, 2001: 47-49).

\*\*\*

Finalmente, en un *tercer momento*, se logró la institucionalización de la participación ciudadana, más allá de una gestión municipal particular, a través de la “Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana del municipio de San Salvador” aprobada el 16 de abril de 2002 (Alcaldía, 2002) <sup>8</sup>.

Los objetivos de la Ordenanza son:

- “Promover la participación activa de la población como sujeto de derechos y deberes en la Ciudad Capital, así como en los barrios, colonias y comunidades de los diferentes distritos del Municipio de San Salvador;
- Facilitar el ejercicio de contraloría y transparencia en las relaciones entre gobernantes y gobernados, aproximando la gestión municipal a los ciudadanos y ciudadanas, sean estas personas naturales o jurídicas;
- Fomentar la solidaridad entre los distintos núcleos de población en el municipio de San Salvador, con vistas a la solución de sus problemas y necesidades.

Establece como ámbitos de aplicación una serie de demarcaciones territoriales (municipal, distrital, zonal y vecinal), sectoriales (género, niñez, cultural, deportivo, económico, gremial, etc.) e institucionales (gerencias, sub-gerencias, unidades centrales y distritales y entes autónomos de la municipalidad).

Define como “participación ciudadana” “El involucramiento de la población que habita el municipio y de las organizaciones e instituciones en que se agrupan, en el proceso informativo, consultivo, resolutorio, ejecutivo y contralor de las gestiones relacionadas con el ejercicio del gobierno municipal y el desarrollo local”.

La Ordenanza reconoce una serie de derechos (Art. 6) y de deberes (Art. 7). En el Título III de la Ordenanza, se desarrollan los derechos reconocidos a la ciudadanía: los derechos a solicitar y recibir información (Cap. I), a consulta y propuesta (Cap. II), a participar en la toma de decisiones (Cap. III), de cogestión (Cap. IV) y de contraloría y denuncia (Cap. V). Los deberes son:

- “Cumplir con las funciones de representación vecinal, zonal, distrital o municipal, para los cuales haya sido electo por la ciudadanía, así como en las Comisiones para las cuales haya aceptado el nombramiento por parte del Concejo Municipal”;
- Rendir cuentas ante su respectiva instancia de participación y a cualquier otra instancia determinada por la ley, en el caso de todo ciudadano o ciudadana que administre recursos municipales o comunitarios;
- “Facilitar la gestión del municipio en todo lo que son sus competencias contenidas en el Artículo 4 del Código Municipal”; y

---

<sup>8</sup> Aquí se presentan los aspectos de la Ordenanza relativos a la participación ciudadana, dejando lo referido a transparencia para el Módulo 4.

- “Solicitar las licencias, permisos y demás autorizaciones municipales para el ejercicio de cualquier actividad en que la ley u ordenanza del Municipio de San Salvador así lo exigiere”.

El Art. 8 lista los mecanismos de participación ciudadana que luego son desarrollados en los nueve Capítulos del Título IV de la Ordenanza. Estos mecanismos son:

- el sistema municipal de información,
- los cabildos abiertos,
- la consulta popular,
- la consulta vecinal,
- las sesiones públicas del concejo,
- las comisiones municipales de concertación participativa,
- el presupuesto participativo municipal,
- la rendición de cuentas,
- los mecanismos organizativos tales como las asociaciones de vecinos, las mesas de concertación zonal, las mesas temáticas, las mesas distritales y los comités de contraloría ciudadana.

Si se comparan con los mecanismos incluidos en la Política de Participación Ciudadana se omiten el buzón de sugerencias, la audiencia pública, el plebiscito, los foros consultivos o sectoriales y los programas radiales y televisivos.

En el Anexo 1 se presentan las disposiciones relativas a los cabildos abiertos (de carácter obligatorio por disposición del Código Municipal), el presupuesto participativo y las mesas zonales y distritales, por considerarlos mecanismos pertinentes para el tema de participación ciudadana en general. Quedan pendientes los mecanismos relativos a la rendición de cuentas y la contraloría ciudadana, que serán abordados en próximas sesiones de este Módulo 3, y los relativos a la transparencia y el derecho a la información, que serán incluidos en el Módulo 4.

Preparado en Antigua Cuscatlán, 6 de noviembre de 2006.  
Editado en Santa Tecla, 25 de noviembre de 2007.

## Referencias bibliográficas

Alcaldía de San Salvador (2002), "Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador", San Salvador, Alcaldía de San Salvador, 40pp.

Alcaldía de San Salvador (1998), "Política de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de San Salvador, 1998-2000", San Salvador, Alcaldía de San Salvador, 10pp.

AMORÓS, Celia (1990), "Mujer y Participación política" en Judith ASTELARRA (Comp.), *Participación política de las mujeres*, Colección Monografías No. 109, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Pág. 107-115.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Alvaro (2004), "Espacios de participación ciudadana en el nivel municipal", *Marco legal para la presupuestación, participación y financiamiento en los municipios de El Salvador*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Pág. 26-29.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Alvaro (2002), "La difícil democratización del régimen político salvadoreño", en Héctor DADA HIREZI (Coord.), *Más allá de las elecciones. Diez años después de los Acuerdos de Paz*, San Salvador, FLACSO, Pág. 15-77.

CASTRO SUAEZ, Roque (1999), "Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro, Honduras", <http://bibliotecavirtual.clacso.org/ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf> [Consultado el 9 de octubre de 2006]

CERRITOS, Porfirio y Marcos RODRÍGUEZ (2005), *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*, San Salvador, SACDEL, 107pp.

CÓRDOVA, Ricardo (2003), "La participación ciudadana en el gobierno local centroamericano", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 207-251.

CÓRDOVA, Ricardo (1996), "La participación ciudadana en el gobierno local centroamericano", en Ricardo CÓRDOVA y Manuel RIVERA, *Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana. 3. Guatemala*, San Salvador, FLACSO, Pág. 5-46.

CÓRDOVA, Ricardo y Víctor ORELLANA (2003), "Las actitudes sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales en El Salvador", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 325-352.

CÓRDOVA, Ricardo y Víctor ORELLANA (2001), "Las actitudes sobre la participación ciudadana", *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. III El Salvador*, San Salvador, FUNDAUNGO y FLACSO, Pág. 107-136.

CÓRDOVA, Ricardo y Mitchell SELIGSON (2003), "Participación ciudadana en los gobiernos locales en América Central", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 307-323.

CUNILL GRAU, Nuria (2003e), "Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 3-20.

CUNILL GRAU, Nuria (2003r), "Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 21-60.

CUNILL GRAU, Nuria (2003l), "Límites de la participación ciudadana", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 61-72.

ENRÍQUEZ, Alberto (2001), "Participación ciudadana en el desarrollo del municipio de San Salvador", en Alberto ENRÍQUEZ (Coord.), *Participación Ciudadana y Concertación: Una lectura desde experiencias locales*, San Salvador, FUNDE, Pág. 13-59.

GARCÍA, Pedro Martín (2000), "Una nueva forma de gobernar San Salvador. El proceso de participación ciudadana en la administración Silva", *Documentos de Trabajo. Serie Descentralización y Gobierno Municipal 2000-1*, San Salvador, FUNDAUNGO, 61pp.

KLIKSBERG, Bernardo (2003), "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Ricardo CÓRDOVA y Leslie QUIÑÓNEZ (Comps.), *Participación Ciudadana y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador, FUNDAUNGO, Pág. 355-397.

MERINO, Mauricio (1997), "Participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática No. 4, México, Instituto Federal Electoral. 58pp.

PÉREZ-FUENTES, Pilar (1990), "Condicionamientos de la participación política de las mujeres" en Judith ASTELARRA (Comp.), *Participación política de las mujeres*, Colección Monografías No. 109, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Pág. 133-148.

Redacción Bernarda (2006), "Mujeres en la política", *Bernarda* No. 1, San Salvador, ORMUSA, Pág. 8-11.

UMAÑA, Nidia (2007a), "Algunas ideas en torno a la Democracia", Editado por Nidia Umaña, San Salvador, Consorcio para la Contraloría Ciudadana, 27pp.

**Anexo 1: Disposiciones sobre algunos mecanismos de participación ciudadana sancionados en la “Ordenanza para la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana del municipio de San Salvador”**

**TÍTULO IV, CAPÍTULO II  
LOS CABILDOS ABIERTOS**

**Art. 21 Cabildo Abierto**

Es el mecanismo periódico, por medio del cual el gobierno municipal informa sobre su gestión, rinde cuentas y discute con la ciudadanía los temas de su interés o los planteados por ésta, o los que el Concejo Municipal considere convenientes o de trascendencia para la vida del municipio.

**Art. 22 De la celebración de cabildos**

Los cabildos podrán celebrarse indistintamente en la demarcación municipal o distrital. La convocatoria para su realización se hará mediante Acuerdo del Concejo, con quince días de anticipación, por lo menos, a la fecha de su celebración.

En el Acuerdo de convocatoria se invitará especialmente a los residentes de la demarcación territorial respectiva y se detallarán, a su vez, los diversos temas a tratar.

Dicho Acuerdo deberá ser publicado tres días después de la fecha de su emisión.

**Art. 23 Solicitud para la inclusión de temas en el cabildo**

Los ciudadanos o ciudadanas que deseen incluir un tema específico para ser abordado en el Cabildo, deberán solicitarlo por escrito al Concejo, dentro de los tres días siguientes a la fecha de publicación de la convocatoria.

El Concejo resolverá la petición en un plazo no mayor de ocho días hábiles. La negativa a incluir en agenda un tema solicitado, deberá constar por escrito, expresando las razones en que se fundamenta.

La resolución que contiene la negativa antes relacionada, es apelable. La tramitación del recurso se hará según lo establecido en el Art. 135 y siguientes del Código Municipal.

Art. 24 De la celebración de los cabildos y publicidad de resultados

Los cabildos celebrados en la demarcación municipal serán presididos por el Alcalde o Alcaldesa en compañía de los miembros del Concejo Municipal; en las demarcaciones distritales, los cabildos serán presididos por los concejales asignados a cada delegación municipal y por el director o directora de la delegación municipal del Distrito, lo cual no impide que el Alcalde o la Alcaldesa participe presidiendo los mismos.

El Secretario o la Secretaria Municipal participará en los cabildos abiertos con el fin de levantar el Acta a que se refiere el Art. 117 del Código Municipal, la que será publicada tres días después de celebrado el evento. Una copia del Acta en referencia deberá ser colocada en las carteleras que para tal efecto tienen las delegaciones municipales de cada Distrito.

#### TÍTULO IV, CAPÍTULO V

#### LAS SESIONES PÚBLICAS DEL CONCEJO MUNICIPAL

Art. 36 Sesiones públicas del Concejo Municipal

Las sesiones públicas del Concejo son aquellas que se realizan con la presencia de personas naturales o jurídicas, pudiendo participar en las mismas según lo establecido en el Código Municipal y el Reglamento respectivo, para plantear sus problemas, emitir opiniones y presentar propuestas sobre temas de su interés, de manera directa, para que estas sean consideradas en la toma de decisiones del Concejo.

Art. 37 De su celebración

Las sesiones públicas del Concejo Municipal se celebrarán de conformidad con lo establecido en el Código Municipal; la agenda a tratar se dará a conocer por lo menos con un día hábil de anticipación, a través de los medios de difusión de que dispone la Alcaldía.

Los aspectos de gestión de personal de la Alcaldía Municipal y los trámites administrativos relacionados con licitaciones que puedan restarle a la municipalidad ventaja competitiva, no serán discutidos públicamente.

#### TÍTULO IV, CAPÍTULO VI

#### LAS COMISIONES MUNICIPALES DE CONCERTACIÓN PARTICIPATIVAS

Art. 38 De las comisiones municipales de concertación participativas

Las comisiones municipales de concertación son instancias de participación ciudadana de carácter permanente, de consulta y de concertación entre el Concejo Municipal de San Salvador y las personas, e instituciones que las integran, que tienen como propósito verter opinión y elaborar propuestas y proyectos sobre temas específicos que el Concejo pretende incluir en su programa de gobierno.

#### Art. 39 De su conformación e integración

Las Comisiones estarán integradas por representantes de la Alcaldía, organismos e instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, y por personas relacionadas con los ámbitos, políticas y temas y por personas representantes de los espacios de participación ciudadana. Su conformación será normada por el Reglamento respectivo.

El número de miembros será determinado por el Concejo y dependerá de la cantidad de organismos gubernamentales y no gubernamentales que se incorporen a ella, así como del número de mecanismos ciudadanos representados.

#### Art. 40 De las funciones

Son funciones de las comisiones municipales de concertación participativas:

- a) Asesorar la aplicación de las políticas municipales y otros aspectos de la gestión municipal relacionados con un tema o ámbito específico.
- b) Proponer iniciativas al Concejo Municipal dirigidas a viabilizar, mejorar o corregir la aplicación de las políticas municipales.
- c) 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 y a los ciudadanos en general, por lo menos una vez al año.
- d) Divulgar y propiciar iniciativas orientadas a promover políticas municipales a nivel de otros municipios y a nivel nacional.
- e) 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.
- f) Gestionar recursos humanos, materiales y financieros que viabilicen la aplicación de las políticas municipales o proyectos de desarrollo local.
- g) 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.
- h) 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.

Los nombres de los integrantes de las Comisiones municipales de concertación participativas, así como la dirección telefónica, electrónica y postal, deberán ser públicos, de manera que faciliten la comunicación con la ciudadanía.

### TÍTULO IV, CAPÍTULO VII EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

#### Art. 41 Del presupuesto participativo

El presupuesto participativo es un proceso mediante el cual la ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal, asignada para la inversión en proyectos de desarrollo local y cuyo monto es establecido por el Concejo Municipal.

El proceso de formulación del presupuesto participativo se iniciará cada año con una actividad de rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto participativo del año anterior. Para su elaboración se hará una convocatoria mediante Acuerdo del Concejo en el mes de mayo, debiendo estar finalizado en el mes de octubre.

En su proceso de formulación deberán estar representados, tanto el gobierno municipal de San Salvador, como la ciudadanía a nivel territorial: vecinal, zonal, distrital y municipal. Para tal fin se establecerá un procedimiento específico.

La representación sectorial se guiará por la demarcación territorial respectiva.

#### Art. 42 Instancia bipartita

Las reglas de funcionamiento del presupuesto participativo serán establecidas concertadamente por una instancia bipartita, conformada por el gobierno municipal de San Salvador y delegados de la ciudadanía.

### TÍTULO IV, CAPÍTULO IX DE LOS MECANISMOS ORGANIZATIVOS

#### Sección II Las mesas de concertación zonal

#### Art. 46 Mecanismos

La mesa de concertación zonal es un mecanismo de participación por medio del cual las diferentes comunidades, colonias, barrios y demás expresiones vecinales de un distrito municipal, discuten y concertan a través de sus delegados, sobre temas de su interés en el espacio territorial en el que residen.

Las mesas de concertación zonal se integrarán con representantes de las asociaciones vecinales o agrupaciones de éstas.

#### Art. 47 Funciones de las mesas de concertación

Las funciones de las mesas de concertación zonal son:

- a) La coordinación y ejecución de asambleas vecinales en los barrios, colonias y comunidades de cada una de sus zonas, para elaborar diagnósticos, priorizar problemas y buscar alternativas de solución y en general discutir temas de su interés.
- b) Formar parte de la mesa distrital correspondiente al distrito en el que la zona está ubicada.

#### Art. 48 Representación en las mesas distritales

Cada mesa de concertación zonal tendrá derecho a ser representada por un delegado o delegada propietaria y su respectivo suplente en la Mesa Distrital. El delegado o delegada será elegido por la membresía de cada una de las Mesas Zonales.

### Sección III Las mesas temáticas

#### Art. 49 Mesas temáticas

Las mesas temáticas son un mecanismo de participación ciudadana de carácter permanente, donde las organizaciones o grupos ciudadanos que habitan dentro de la demarcación territorial de un Distrito dado, se agrupan para analizar, discutir y trabajar coordinadamente en la solución de temas o problemas específicos que afectan en particular a esa demarcación distrital.

Para la constitución de mesas temáticas, se debe priorizar en aquellos temas vinculados con las políticas municipales definidas con anterioridad por el Concejo.

#### Art. 50 Constitución de las mesas

Las mesas temáticas podrán constituirse a iniciativa de las delegaciones distritales respectivas, mediante solicitud de un grupo de la ciudadanía interesado en el tratamiento de un tema en específico, o a iniciativa de la correspondiente mesa distrital. Su funcionamiento será establecido por un Reglamento Interno.

#### Art. 51 Funciones de las mesas temáticas

Serán funciones de las mesas temáticas, las siguientes:

- a) Elaborar un diagnóstico sobre el tema a abordar o sobre la política municipal
- b) Definir y priorizar los problemas que presenta el tema abordado por la política en el Distrito correspondiente
- c) Elaborar un plan de trabajo y de gestión
- d) Designar delegados propietarios y suplentes para que integren la mesa distrital.

### Sección IV Las mesas distritales

#### 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 zona, mesas temáticas y representantes de sectores sociales, económicos, culturales y políticos de la respectiva demarcación distrital, y por los concejales asignados al Distrito, el director 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 de un 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.