

## Comentarios

### Participación en el municipio de Conchagua

Natalia Otamendi Vallet

pp. 1223-1228

Estas páginas exploran la importancia de la participación ciudadana, en los procesos de desarrollo local. Un error típico de los agentes del desarrollo local es diagnosticar las necesidades de la población, desde una visión externa y sesgada de las problemáticas del territorio, con la agravante de no incluir la visión y las expectativas de su población.

#### 1. Principios de la participación ciudadana

En sentido estricto, *participar* significa “tomar parte en algo”. Ese “algo” puede ser de muy diversa naturaleza. Aquí lo consideramos desde una dimensión social. La participación siempre es un acto social, pues solo se puede ser “parte de” donde haya una organización, lo cual implica, al menos, a dos personas. En cuanto parte estructural de la sociedad, las personas conforman organizaciones donde, consciente o inconscientemente, de forma pasiva o activa, es imposible dejar de participar. La ausencia total de participación es una forma de compartir las decisiones comunes, o dicho de otra forma, “el silencio otorga”<sup>1</sup>.

Ahora bien, la participación debe contribuir al desarrollo local y a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Su institucionalización depende de una cultura de participación, tanto en el gobierno como en la ciudadanía, de mecanismos organizativos, por los cuales fluya la participación, y un marco legal que garantice e institucionalice esos mecanismos<sup>2</sup>. Por consiguiente, el estudio de la participación ciudadana, en el municipio de Conchagua, utilizará estos criterios.

El sistema participativo no basta para eliminar las desigualdades sociales, pero permite la participación directa en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, así como también el control de la ciudadanía sobre la

1. Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*. México, 1997.

2. M. Rodríguez, *Mecanismos de participación ciudadana y de concertación local*. San Salvador, 2003.

gestión gubernamental, incluida la clase política que la representa. La participación introduce más información en el proceso de toma de decisiones y fomenta la comunicación entre las partes implicadas, el apoyo a la política será mayor, lo cual aumenta las garantías de legitimidad y estimula la educación, puesto que los participantes adquieren experiencia en la gestión local. Pero el ámbito de la participación puede extenderse a la administración de justicia, ya que los afectados tienen derecho a participar en el proceso y también con la construcción y expresión de su identidad individual y colectiva<sup>3</sup>. La participación, finalmente, al trabar metas comunes, contribuye a la despolarización partidista; mientras que el gobierno local avanza en transparencia y gana en credibilidad y legitimidad ciudadana.

La participación puede ser considerada desde el ámbito donde se desarrolla, desde su objetivo y desde el nivel de interacción entre el Estado y los actores sociales. Brunner<sup>4</sup> identifica cuatro tipos de participación, según el primer criterio. El primero es la participación política, que corresponde al ejercicio de los derechos derivados de ella, incluyendo la búsqueda del poder gubernamental o la influencia en la gestión pública. El segundo viene dado por el espacio de la sociedad civil, sobre todo sectorial, que supone un ejercicio voluntario, por lo general, concertado y deliberante. El tercero es la participación de la red de organizaciones y movimientos asociativos emergentes, un estadio intermedio entre los dos anteriores, y la de los ciudadanos que crean opinión o los entes públicos que deliberan sobre cuestiones de interés general. La cuarta es la participación de mercado, que hace referencia al ciudadano consumidor o a la manera como las personas toman parte en la cultura material.

Prats Catalá clasifica la participación por objetivo. La reivindicativa se refiere a los movimientos ciudadanos que reclaman dere-

chos. La controladora hace referencia a las asociaciones ciudadanas de carácter sectorial —usuarios, vecinos, contribuyentes, etc.—, que demandan mejor control sobre el gasto público. La de gestión se concreta en la asociación sustitutiva o sumergida de las asociaciones voluntarias, generada en las crisis del Estado de bienestar —asistencia social, actividades culturales y deportivas, guarderías, etc.—. Estas modalidades lo mismo se expresan en el nivel comunitario, municipal o nacional.

Nuria Cunill<sup>5</sup> identifica cuatro modalidades de participación, según el grado de interacción entre el Estado y los actores de la sociedad civil. La primera es la intervención de los individuos en las actividades públicas, donde representan intereses sociales. La segunda es la agrupación que defiende los intereses de sus integrantes. La tercera, la intervención directa de las organizaciones sociales para resolver los problemas inmediatos que afectan a sus integrantes. En este caso, las organizaciones establecen una relación asistencialista con el Estado. Y, la cuarta, las experiencias autónomas de la sociedad civil, motivadas por la necesidad de defenderse ante la agresión estatal, las cuales incluyen la experiencia de autogobierno y de organización interna, con poca o ninguna relación con el Estado.

En síntesis, se pueden identificar tres tipologías: la participación política, electoral y ciudadana, la social y la autogestionaria. La participación social coincide con Cunill. La autogestionaria corresponde a la que esta llama experiencias autónomas de la sociedad civil y Catalá, gestión. Son relaciones sociales que no se establecen necesariamente con el Estado. La participación política se entiende como “el conjunto de actividades, interacciones, comportamientos, acciones y actitudes que se dan al interior de una sociedad en forma individual o colectiva por parte de individuos, grupos, partidos e instituciones, las cuales van dirigidas a explicar, demandar, influir o tomar

3. J. Meadowcroft, *Participación y estrategias para el desarrollo sostenible*. Barcelona, 2003.

4. Citado por R. Godoy Fuentes, *Participación ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile*. Universidad de Chile, 2000.

5. N. Cunill, *La participación ciudadana*. México, 1996.

parte en el proceso de decisiones políticas que se realizan en el Estado”<sup>6</sup>.

La participación electoral<sup>7</sup> es una forma de participación política, cuya característica principal es la mediación de los partidos políticos. Es una participación estrictamente regulada e institucionalizada, que se orienta a ganar posiciones en el Estado y solo tiene lugar en momentos puntuales. De esta forma, la ciudadanía delega autoridad en los partidos y las personas, elegidas según una determinada ideología. Otra característica importante es su carácter permanente, más allá de los eventos electorales. La participación ciudadana establece una relación directa entre el Estado y la ciudadanía o sus organizaciones, en cuanto representan sus intereses. En este caso, las organizaciones no pretenden incorporarse a las estructuras gubernamentales o burocráticas, sino expresar las necesidades, inquietudes y expectativas de la ciudadanía, para que sean tomadas en cuenta por quienes toman decisiones políticas<sup>8</sup>. “La participación ciudadana es una comunicación de dos vías (entre los ciudadanos y el gobierno), con el objetivo de tomar mejores decisiones, apoyadas por los ciudadanos, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”. Por eso, supone una interacción entre la sociedad civil y el gobierno, lo cual implica que la ciudadanía también es responsable de que la sociedad alcance o no sus objetivos

Arnstein fue uno de los primeros en elaborar una clasificación de la participación ciudadana al estudiar, en los años de 1960, sus modalidades. Tomó como punto de partida las posibilidades de esas modalidades y elabo-

ró una escala de ocho peldaños, comenzando por la manipulación o participación simulada y terminando la transferencia del control total de las decisiones a la ciudadanía, la expresión máxima de participación<sup>9</sup>. Este último punto es muy criticado, porque un control total anula al gobierno representativo. En esta misma línea crítica, la escala no refleja la complejidad de varias modalidades de participación. Además, subestima las fases previas y posteriores a la toma de decisiones, en el proceso global de formación de políticas<sup>10</sup>.

En lugar de niveles de participación, Rodríguez y Cerritos<sup>11</sup> hablan de formas de participación y señalan cinco de ellas: la informativa o intercambio de información entre las autoridades y la ciudadanía y viceversa; la consultiva o intercambio de opiniones, entre autoridades y ciudadanía, pero sin carácter vinculante; la resolutive o la delegación en la ciudadanía de una decisión en particular con carácter vinculante, por ejemplo, el referéndum, el plebiscito o la consulta popular, un mecanismo excepcional del sistema democrático; la ejecutora, por medio de la cual la ciudadanía participa en la ejecución o administración de las obras o los servicios públicos; y la controladora, por la cual la ciudadanía supervisa la ejecución de proyectos, la conducta de los funcionarios públicos o el funcionamiento de las instituciones de gestión pública.

La participación ciudadana supone la creación o la existencia de espacios y mecanismos de participación. La delimitación de la relación ciudadana con el Estado nacional es insuficiente, pues debe ser complementada por una normativa internacional que regule

6. L. Fernández de Mantilla, *Algunas aproximaciones a la participación política*. Bocamanga, 1999.
7. M. Rodríguez y R. Jiménez, *Aportes de los comités de desarrollo local a la participación ciudadana en El Salvador*. San Salvador, 2005.
8. M. González de Asís, *Participación de la sociedad civil en el área de gobernabilidad*. Banco Mundial.
9. S. Jiménez y L. Francisco, *Gestión sustentable de los recursos hídricos: desarrollo de capacidades y participación social en la cuenca Lerma-Chapala*. México, 2005.
10. A. Enríquez y M. Rodríguez, *Participación ciudadana en San Salvador. Notas sobre una experiencia 1997-2003*. San Salvador, 2004.
11. M. Rodríguez y P. Cerritos, *Los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo local en El Salvador*. San Salvador, 2004.

la relación ciudadana en este ámbito más amplio<sup>12</sup>. Los mecanismos, por su lado, canalizan la participación de la ciudadanía en los procesos gubernamentales y en el control de las autoridades electas y de la burocracia estatal<sup>13</sup>. Dicho con otras palabras, son actos legales que recogen la opinión ciudadana en la toma de decisiones públicas. La cantidad y la diversidad de los mecanismos dependen de la madurez de la participación ciudadana. Entre más amplia esta participación, mayor diversidad de mecanismos. Con todo, la cantidad no es determinante, sino la adecuación y la calidad de los mecanismos. La eficacia de la participación no depende de la cantidad<sup>14</sup>.

Font Fabregas identifica cuatro clases de mecanismos. Los mecanismos de consulta a las comunidades son un medio formal para la interlocución y el diálogo con sus representantes. Su carácter es estable, aunque su composición, sus atribuciones y la periodicidad de las consultas varían<sup>15</sup>. Los comités de desarrollo local, por ejemplo, son organismos o espacios de concertación de segundo nivel, más o menos permanentes, donde se produce el encuentro de los actores de un determinado territorio para elaborar un plan de trabajo, al cual dan seguimiento. Las comisiones mixtas de concertación son otro caso. Las conforman los representantes de las comunidades para asesorar al concejo municipal y para ejecutar diversas tareas comunales (Art. 125, Código Municipal). Los mecanismos deliberativos enfatizan la reflexión y el diálogo ciudadano. Es un espacio para intercambiar información y para representar demandas y propuestas de solución. Esta modalidad, que comprende las encuestas deliberativas, los

jurados ciudadanos, los paneles ciudadanos y los foros temáticos, es poco usual en América Latina<sup>16</sup>.

Los mecanismos de democracia directa<sup>17</sup> promueven la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Algunas de sus modalidades son poco útiles para tomar decisiones concretas como para contribuir a democratizar el proceso de elección de representantes y de hacerlos más abiertos a la opinión ciudadana. El referéndum y el plebiscito son una consulta popular de naturaleza resolutoria. Otra modalidad es la iniciativa ciudadana de ley o popular y la posibilidad de desconocer a las autoridades electas. Las asambleas comprenden desde los cabildos abiertos hasta las audiencias públicas o comunitarias. El Código Municipal reconoce el cabildo abierto (Art. 115), una asamblea ciudadana, convocada y presidida por el gobierno local para tratar temas de interés público<sup>18</sup>. Finalmente, los mecanismos de formulación y seguimiento del presupuesto, o presupuesto participativo, y de evaluación de los servicios públicos<sup>19</sup>.

La participación ciudadana en el ámbito local es idónea para acceder a las instancias superiores del Estado. El espacio local es más pequeño, lo cual facilita la articulación de los actores de la sociedad civil, del mercado y del Estado para promover el desarrollo<sup>20</sup>. La potencialidad del municipio para mejorar la eficiencia del Estado, dada su proximidad a la ciudadanía, es evidente. En este sentido, el principio de subsidiaridad declara que las obras y los servicios estatales deben ser presentados en el nivel administrativo más cercano a los usuarios, respetando al mis-

12. R. Godoy Fuentes, *Estudio de caso N° 50*. Chile, 2000.

13. Paraguay, *Programa de apoyo a las iniciativas ciudadanas*.

14. M. Rodríguez, *Mecanismos de participación ciudadana y de concertación local*. San Salvador, 2003.

15. J. Font, y otros, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Venezuela, 2000.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. M. Rodríguez, *Mecanismos de participación ciudadana y de concertación local*. San Salvador, 2003.

19. J. Font, y otros, *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Venezuela, 2000.

20. M. Rodríguez, *Desarrollo local y cabildo*. San Salvador, 1997.

mo tiempo la eficiencia de las economías de escala<sup>21</sup>. Por otro lado, los problemas y las oportunidades son percibidas con mayor facilidad en el pequeño territorio, lo cual estimula la participación y el compromiso de la ciudadanía en la resolución de los primeros y en el aprovechamiento de las segundas.

Es así como la Red para el desarrollo local define este “como un proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, 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>22</sup>.

## 2. La experiencia de Conchagua

Conchagua, municipio del departamento de La Unión, se encuentra a 188 kilómetros de San Salvador. El 15 de enero de 1543 fue fundado como pueblo; el 11 de enero de 2001 se le dio título de ciudad. El municipio consta de veinte cantones, 61 caseríos, 5 barrios y 10 colonias, distribuidos en 209.09 Km<sup>2</sup>. El área urbana es de 0.42 Km<sup>2</sup>, mientras que la rural es de 208.67 Km<sup>2</sup>. De sus 46 mil habitantes, el 93 por ciento es población rural y el 7 por ciento, urbana. Su tasa media de crecimiento anual es del 2.25 por ciento con una densidad poblacional de 198 habitantes por Km<sup>2</sup>. Es tierra caliente de clima cálido y bosque húmedo subtropical. La precipitación pluvial oscila entre 1600 y 2200 mm anuales.

Su actividad económica principal es la pesca, la agricultura y la ganadería. Solo el 22.98 por ciento de su población es económicamente activa. El 56 por ciento de ella se dedica a la agricultura frutícola y de granos básicos. Además, cuenta con varias playas —El Tamarindo, Las Tunas, Playas Negras, Playas Blancas, El Jagüey—, que constituyen

un polo de desarrollo turístico<sup>23</sup>. Hay crianza de ganado vacuno, caballar y mular, y de aves de corral. El comercio local está conformado por farmacias, tiendas y otros pequeños negocios. La comercialización tiene lugar en las cabeceras municipales de La Unión, El Carmen y San Alejo.

El gobierno local es presidido por un alcalde, un síndico y ocho regidores propietarios y cuatro suplentes, que constituyen el concejo municipal. Tres de sus catorce miembros son mujeres —dos propietarias y una suplente—, quienes participan activamente y promueven la agenda del género. Los integrantes del concejo son el vínculo del gobierno local con los cantones del municipio, puesto que cada uno representa a dos o tres.

Con la participación de las comunidades y los sectores sociales del municipio, el gobierno local cuenta con un plan estratégico, cuya líneas básicas son la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios públicos, el desarrollo y la diversificación de la producción, el ecoturismo y otras modalidades de turismo, y la protección de los recursos naturales. En la práctica, el plan solo ha servido como referente para ejecutar algunos proyectos y cabildos abiertos. Existe un comité de desarrollo local, integrado por los representantes de las directivas de las asociaciones de desarrollo comunal, que se reúne cada dos semanas en el centro turístico de Conchagua. Su secretario es miembro del concejo municipal. La participación de la mujer en el comité oscila entre el 25 y el 49 por ciento. Por su lado, las asociaciones de desarrollo comunal trabajan de forma conjunta y participan en actividades promovidas por la municipalidad, la cual lleva un registro de cada una de ellas.

En el año, hay dos cabildos abiertos, uno a comienzos, para informar, y el segundo, al final, para rendir cuentas y planificar la ejecución de proyectos. Asimismo, se revisa la relación del gobierno local con la población y

21. M. Rodríguez y R. Jiménez, *Aportes de los comités de desarrollo local a la participación ciudadana en El Salvador*. San Salvador, 2005.

22. Red para el Desarrollo Local, *El desarrollo local y regional: una propuesta a la nación*. San Salvador, 1998.

23. AECI, Fundación DEMUCA, ISDEM, ASIGOLFO, *Diagnóstico municipal de Conchagua*. Conchagua, 2005.

se decide el financiamiento de los proyectos aceptados. En este sentido, la municipalidad tiene relaciones con la cooperación nacional e internacional —AECI, ASDI, CRS, FUNDAUNGO, PROESA, OEI, JICA, BCIE, CENTA, Geólogos del Mundo, Cruz Roja, Paz y Desarrollo, Funda-Tamarindo, Cáritas-San Miguel— y con las asociaciones de emigrantes en Estados Unidos para los cantones Llano los Patos y El Pílon. Cabe destacar la relación de la municipalidad con la Agencia Española de Cooperación Internacional y con la Asociación Intermunicipal del Golfo de Fonseca, que aglutina a doce municipalidades de esa microrregión. En esta última Asociación tiene lugar el fortalecimiento institucional de la municipalidad, que incluye la participación ciudadana y en particular femenina.

El gobierno local se esfuerza, por lo tanto, en promover la participación ciudadana en la gestión pública. El plan estratégico representa un avance importante, pero insuficiente para la participación ciudadana activa en la toma de las decisiones relevantes. La ejecución de dicho plan todavía está pendiente. Sorprende que ninguna de las líneas básicas del plan incluya aspectos sociales, como la promoción de los sectores menos favorecidos, como las mujeres, la tercera edad, la juventud o la infancia. Por otro lado, el concejo municipal mantiene una buena relación con las comunidades. La asistencia de sus integrantes a las reuniones comunales para informar, rendir cuentas, planificar, etc. es frecuente.

El comité de desarrollo local es activo y registra sus actividades. Cabe destacar que los representantes de los caseríos y cantones asisten con regularidad a sus reuniones, puesto que la inmensa mayoría de la población reside en zonas rurales, muchas de ellas de difícil acceso, sobre todo en la época de lluvias. Es notable también que, en un país donde la

participación femenina pocas veces llega a un tercio, entre tres y cinco mujeres asistan a las reuniones del comité. En sí misma, la asistencia es un paso importante, que debe ser seguido de una intervención de calidad. Aunque el artículo 115 del Código Municipal determina que los cabildos abiertos deben tener lugar cada tres meses, en Conchagua, debido a la alta frecuencia de las reuniones del comité de desarrollo local, solo hay dos al año. Esta modalidad tendría validez si en dicho comité estuvieran representadas todas las organizaciones de la zona. Sin embargo, a sus reuniones solo asisten con regularidad los representantes de las asociaciones de desarrollo comunal y el gobierno municipal. Solo excepcionalmente son convocados otros agentes locales. Por otro lado, el cabildo abierto es conducido de acuerdo a lo previsto por la ley. En su seno se presentan iniciativas de proyectos y se planifica su ejecución. El presupuesto municipal se elabora en las reuniones del comité de desarrollo local y del cabildo abierto de final del año.

### 3. Conclusiones

Aun cuando el plan estratégico no se ejecuta en su totalidad, su simple existencia es un hecho positivo. El comité de desarrollo local, donde la participación de la mujer es moderada, participa en la toma de algunas decisiones. Todas las comunidades, caseríos y cantones del municipio están organizados alrededor de las asociaciones de desarrollo comunal, aunque no todas ellas están legalizadas. La municipalidad ha puesto en marcha algunos mecanismos para la participación y la transparencia de la gestión administrativa y financiera —rendición de cuentas al finalizar el año, en cabildo abierto, visitas periódicas del alcalde o los concejales a las comunidades y auditoría externa—.