

## DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CAMINO HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA

*MSc, MA, Jean Paul Vargas*

### **Abstract**

This article constitutes a reflection on Central American realities in relation to citizen participation in local spaces. It presents the characteristics of and challenges to such participation from a perspective derived, on the one hand, from the reflection on the processes experienced through various projects and activities developed in the region by the Arias Foundation for Peace and Human Progress and, on the other hand, from academic and professional analysis carried out within the framework of those projects and activities.

Worth noting among the questions that have contributed to guide reflection include: GAT are the conditions that promote citizen participation at the local level? What are the institutional incentives for citizen participation? What are the specific features of the Central American region in relation to citizen participation at the local level? To what degree have the experiences of citizen participation been institutionalized? What are the main methodologies of citizen participation at the local level identified in Central America? How does civil society perceive itself in the local spaces of citizen participation? What are the main challenges faced to consolidate citizen participation at the local level? What inequalities continue to exist in the processes of citizen participation?

The final reflection allows us to bring together some of the ideas presented in relation to challenges and key issues needed to achieve active citizenship in the Central American region.

### **Resumen**

El presente artículo constituye una reflexión acerca de las realidades centroamericanas de la participación ciudadana en el espacio local. Tiende a exponer cuáles son sus características y desafíos a partir de una mirada que se deriva, por una parte, de la reflexión de los procesos vividos desde diversos proyectos y actividades de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en la región y, por el otro, del análisis académico-profesional, en el marco de dichos proyectos y actividades.

Entre las preguntas que han contribuido a darle el norte a la reflexión planteada, destacan: ¿Cuáles son las condicionalidades que promueven la participación ciudadana en el espacio local? ¿Cuáles son los incentivos institucionales para la participación ciudadana? ¿Cuáles son las particularidades que presenta la región centroamericana en cuanto a la participación ciudadana en el espacio local? ¿Cuál es el nivel de institucionalización de las experiencias de participación ciudadana? ¿Cuáles son las principales metodologías de participación ciudadana a nivel local identificadas en Centroamérica? ¿Cómo se auto-percibe la sociedad civil en los espacios de participación ciudadana local? ¿Cuáles son los principales desafíos por enfrentar para consolidar la participación ciudadana en el espacio local? ¿Cuáles desigualdades subsisten en los procesos de participación ciudadana?

La reflexión final permite recoger algunas de las ideas expuestas en cuanto a los desafíos y aspectos esenciales para lograr una ciudadanía activa en la región centroamericana.

## I. Nuevos y viejos desafíos para una Centroamérica diversa

La región centroamericana, marcada durante la segunda mitad del Siglo XX por una profunda crisis armada, donde la violencia física y psicológica fue el principal recurso de solución de conflictos, encuentra hasta finales de la década de los años ochenta una puerta para el inicio del proceso de pacificación.

La democracia no llega a imponerse en toda la región sino hasta 1996, cuando se firman los Acuerdos de Paz en Guatemala. Esta situación conlleva una transformación de aquellas estructuras autoritarias y represivas que imperaban hasta entonces, para dar espacio a una democracia, al menos en el plano formal y procedimental.

En la actualidad en toda la región se han venido realizando procesos electorales competitivos y honestos, en el marco de un constante perfeccionamiento de los respectivos sistemas políticos. A lo interno de la región se han dado disparidades en cuanto a la transformación democrática en dos grandes niveles, por un lado los ajustes respectivos en las instituciones del Estado y, por el otro, en la cultura política de las sociedades.

Es en este sentido que en la región parece encontrarse un fuerte divorcio entre los cambios y ajustes institucionales y el imaginario colectivo de nuestras sociedades. Así, por un lado, tenemos el respeto al Estado de Derecho, albergado en nuestras constituciones políticas, y, por el otro, a élites políticas y burocráticas que siguen adoptando en muchos casos comportamientos autoritaristas y represivos.

Además, tenemos un espectro amplio y difuso de nuestras sociedades civiles, sean éstas organizadas o no, de forma tal que en nuestro panorama encontramos sociedades inclinadas al ejercicio de la violencia como expresión de resolución de conflictos, hasta grupos en que la indiferencia y la tolerancia a la represión, al irrespeto y la violación de los derechos humanos son factores imperantes en su cotidianidad.

*“Centroamérica enfrenta la herencia negativa de un orden descompuesto pero no superado, además del imperativo de insertarse en una nueva realidad mundial. La noción de “crisis” debe atenderse en este contexto. A ello se suma la ausencia de perspectiva histórica. Estamos en un*

*punto en donde lo que tenemos no nos brinda una perspectiva correcta, impidiendo trazar con claridad el rumbo, tanto en lo general como en lo específico” (Poitevin 2002, p. 48).*

En consecuencia, los múltiples desafíos y problemas que englobaban a la región durante la era de la Guerra Fría siguen tan presentes en nuestras sociedades, como los nuevos desafíos producto de las nuevas tendencias de la globalización e inserción económica.

Sin embargo, al amparo de la democracia, para proteger estas libertades el Estado de Derecho sigue siendo insuficiente en los países de la región centroamericana, no sólo en cuanto a la eficacia de los mecanismos de impartición de justicia, sino también en relación a las vías efectivas de acceso a la justicia para la protección y tutela de los derechos fundamentales.

### **(a) Los desafíos regionales**

Centroamérica, con sus 38.7 millones de habitantes, inicia el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios no resueltos, así como una serie de consecuencias por transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Las asimetrías que se observan entre los países, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro.

En un esfuerzo por comprender los viejos y nuevos desafíos de la región, la Fundación Arias identificó, luego de diversos encuentros con actores políticos y sociales de la región, múltiples coincidencias, de las cuales se destacan las que se exponen a continuación.

#### *El desafío de la agenda propia*

Centroamérica ha sido históricamente una región abierta, expuesta a las influencias –y con frecuencia a las presiones– del exterior. A esto debemos agregar su vulnerabilidad, tanto geográfica como ambiental y social.

En la actualidad sufre las presiones de la globalización y el multilateralismo, de donde surge una agenda para la integración en la que prevalecen la lógica del intercambio comercial, la competitividad y el fortalecimiento de mercados.

Asimismo, los cambios vividos en los últimos años en el mundo han introducido ajustes en las agendas de la cooperación internacional y en sus prioridades temáticas y geográficas. Esto es importante porque la asistencia para el desarrollo continúa siendo un elemento fundamental para las poblaciones de esta región.

Además de secuelas económicas, el período de conflicto dejó también una honda huella en el campo institucional y en el de los valores sociales. Aunque en Centroamérica existen canales de comunicación y una institucionalidad regional, por la fragilidad y precariedad que muestran deben ser fortalecidas para responder a las necesidades imperantes.

### *El desafío de las brechas sociales*

A pesar de haber superado los conflictos bélicos, la región presenta hoy índices de pobreza más altos que en el largo período de guerra. La profundización de este fenómeno estructural indica que Centroamérica retrocede de manera sostenible, ensanchando las brechas sociales de todo tipo. Al creciente abismo entre los ricos y los pobres debe agregarse la distancia entre las áreas urbana y rural, así como la brecha entre la Centroamérica femenina y la masculina, la de las personas migrantes y desplazadas, la indígena, la de las personas con discapacidad, etc.

Todo ello es el resultado de una insuficiente inversión en áreas como salud, educación y seguridad social, segura consecuencia de la pérdida del norte de las prioridades verdaderas, las cuales tienden a ser sustituidas en muchas ocasiones por los *clientelismos* más perversos.

Las enormes brechas sociales en la región desnudan el fracaso de las instituciones políticas para crear proyectos nacionales viables, lo que compromete gravemente el bienestar de los habitantes y la estabilidad política y social de la región.

### *El desafío de la democracia*

Las preocupaciones en torno a la democracia se resumen, en gran medida, en la escasa autonomía del Estado frente a los grupos de poder y en la creciente polarización. En los hechos, la democracia en Centroamérica resulta ser más una práctica electorera que un auténtico régimen político democrático. Los comicios se han convertido en una práctica periódica, no en un mecanismo de legítima práctica de la acción política.

La desafección hacia los partidos políticos constituye una tendencia en toda la región, y el abstencionismo electoral, con excepción de Nicaragua, es fiel reflejo de ello.

La necesidad de democratizar las estructuras partidarias y de promover relevos intergeneracionales, así como la adopción de las acciones afirmativas y la incorporación real de las mujeres en la política, se mantienen hoy en día presentes en el área. Solamente Costa Rica y Panamá han adoptado leyes para asegurar la cuota femenina en la participación política; si bien, en ninguno de los dos casos el cumplimiento efectivo del porcentaje se ha convertido en una realidad.

### *El desafío de la ciudadanía y de la participación*

La participación política tiende a restringirse bajo lógicas neocorporativistas que perpetúan lógicas de representación de los intereses de la sociedad civil, bajo agendas sectoriales excluyentes y poco tolerantes al diálogo y la negociación.

Si el ejercicio de la ciudadanía está vedado para enormes sectores de la población, lo está aún más para las mujeres y los grupos étnicos. Al lado de esto, consolidar la democracia en la región pasa también por garantizar que estos sectores accedan y ocupen puestos de decisión en los diferentes niveles políticos tanto como de las mismas estructuras sociales.

### *El desafío de la corrupción*

La corrupción ha permeado a las instancias públicas, así como a otros sectores de la sociedad, y repercute negativamente en su dinámica y en la de la democracia. Como fenómeno social, la corrupción tiene hondos efectos sobre la gobernabilidad democrática y amenaza de manera directa “el tejido social” de las naciones centro-americanas.

A pesar de que el tema de la probidad y la transparencia de los funcionarios públicos se menciona frecuentemente como uno de los más importantes de la agenda centroamericana, es notable la escasez de reflexiones sistemáticas sobre la materia y, más aún, de propuestas para su abordaje por parte de la sociedad civil.

### *El desafío de la seguridad*

El rol de la institución militar no fue debidamente clarificado tras la firma de los Acuerdos de Paz. Aunque en algunos casos se lograron avances en la subordinación de los militares al poder civil, hoy puede hablarse de una tendencia hacia la remilitarización en áreas que pasaron al control civil tras la firma de los Acuerdos.

La tendencia tomará rumbo, seguramente, hacia el aumento de los presupuestos de gastos de las fuerzas armadas, en perjuicio de las inversiones en el capital humano de nuestras naciones.

Al tratar de examinar las causas más profundas de esta situación, encontramos, como efecto colateral de la crisis del sistema educativo, un déficit de propuestas y de mecanismos de participación en casi todas las esferas de acción, atribuible en gran medida a las dificultades para generar investigación e investigadores que produzcan nuevas propuestas, a las carencias de la legislación que facilite la participación ciudadana y a la falta de un esquema de capacitación y desarrollo de destrezas permanente que torne efectiva esa participación.

Aún un examen tan somero de la situación centroamericana como el esbozado, arroja como resultado un panorama multidimensional y multitemático, que debe ser abordado atendiendo, por una parte, al contexto regional y, por la otra, observando la diversidad ístmica, nacional y local. Y es que en cada uno de estos ámbitos –local, nacional y regional– las relaciones políticas, sociales y económicas adquieren una dimensión específica que debe ser observada a la luz del nuevo contexto internacional y de los procesos de transformación institucional.

Como alguna vez ha dicho nuestro fundador, el Dr. Oscar Arias, *“pareciera que el instinto humano nos hace enfocar nuestra atención en lo negativo, tal vez como resultado de nuestro instinto de supervivencia, que nos obliga a ser conscientes de las potenciales amenazas para poder defendernos de ellas. Aún así, no podemos permitir que el miedo y el pesimismo ocupen el primer plano, y a pesar de las guerras y los conflictos, tenemos que seguir creyendo en la paz. La reconciliación es un proceso profundo y difícil, como bien sabemos en esta región, pero frente a estos obstáculos, requerimos actuar con determinación”*.

**(b) Institucionalidad centroamericana: de lo nacional a lo local**

La institucionalidad centroamericana se expresa en sistemas presidencialistas centralistas y, por ende, en la concentración del poder, independientemente de la trayectoria democrática de cada país. Por ejemplo, en Costa Rica, a pesar de haberse caracterizado por un sistema de “candidatos fuertes, presidentes débiles”, las relaciones metaconstitucionales han marcado un fuerte predominio del Poder Ejecutivo, no solo en la conducción de las políticas públicas, sino también en las relaciones de este con el Poder Legislativo.

Hoy nos encontramos con una creciente tendencia a la fragmentación parlamentaria y, con ello, a situaciones de gobierno dividido que cada vez complican más las interacciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Es este uno de los principales desafíos para la construcción de acuerdos políticos, especialmente en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Por tanto, el fortalecimiento democrático en la región se encuentra profundamente entrelazado en una mutua construcción histórica entre sus sociedades, instituciones y clases políticas; es decir, su institucionalidad democrática no puede ser entendida sino es con su correlato a partir de los grupos de poder y presión, quienes de una manera u otra han venido construyendo los diversos arreglos y fórmulas de atenuación en los sistemas políticos.

Centroamérica, al igual que el resto de América Latina, se destaca por tener entre sus males una desigualdad en la distribución de la riqueza y por la exclusión social, la cual constituye una fractura para el fortalecimiento de la democracia, con especial atención en los sistemas políticos de Nicaragua, Honduras y Guatemala.

La consolidación del sistema de partidos políticos aún requiere de transformaciones, tanto en la ingeniería electoral, como en la definición e implementación de aquellas políticas públicas trascendentales para promover el progreso humano, el cual no es efectivo sino va acompañado de un adecuado proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho. Esto lleva a un estratégico proceso de fortalecimiento de la sociedad civil tanto en sectores tradicionalmente organizados, como en los no organizados para su participación en el espacio público.

Es en este sentido que nos referimos a la importancia de abrir puntos de encuentro en una sociedad civil cada vez más heterogénea y con inclinaciones a supe-ditar sus agendas particulares como las agendas del colectivo social. De tal manera, una incorporación más activa del sector académico y el empresarial juegan un papel dinámico en la definición y concertación del bien común.

El fenómeno de la desafección política, como producto de la desconfianza en los partidos políticos, continúa siendo uno de los principales retos que afecta la calidad de nuestras democracias. Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes metaconstitucionales del partido oficialista, el obstruccionismo parlamentario en gobiernos divididos, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra la institucionalidad democrática en la región.

Centroamérica vive un proceso de reconceptualización del Estado, una realidad que se expresa más rápidamente en la institucionalidad informal que en la formal.

Por tanto, con los procesos de pacificación, el espacio local adopta una redefinición donde la ciudadanía encuentra un lugar para canalizar las demandas insatisfechas.

Adicionalmente, los desastres naturales que han azotado a la región en la última década han contribuido a la efervescencia de la participación ciudadana en el espacio local; en particular, en cuanto a la reconstrucción y canalización de las ayudas internacionales, situación que en muchas comunidades dejó un fuerte capital social que se mantuvo activo una vez superada la crisis.

### (c) El modelo municipal en Centroamérica

Según argumenta Pallavicini (2004, pp. 39) los procesos de descentralización en Centroamérica presentan un alto grado de heterogeneidad. Esta tiende a explicarse tanto por la diversidad de significados que se da al término descentralización, como por el hecho de que muchos diseños de descentralización han sido exportados directamente desde los países desarrollados, sin tener en cuenta las tradiciones políticas locales, la capacidad técnica o reglamentaria de cada país, u otros muchos factores específicos de la región.

Además, agrega Pallavicini, otro elemento que pareciera influir en esta heterogeneidad es la superposición de los esfuerzos de fortalecimiento de gobiernos locales con otras acciones descentralizadoras, como la descentralización funcional por medio de la cual se crean instituciones autónomas. Finalmente, la larga tradición centralista de las estructuras políticas centroamericanas parece explicar el difícil avance en el desarrollo de los gobiernos locales.

Con el propósito de comprender el estado de la cuestión en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales en Centroamérica, y las posibilidades de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión local, la Fundación Arias realizó un estudio que permitiera una revisión comparativa de las características que presentan las municipalidades centroamericanas, los espacios de participación ciudadana que promueven y las dinámicas de los presupuestos locales.

En cuanto a la precisión conceptual del término descentralización en la región centroamericana, agrega Pallavicini (2004), en términos generales parece existir un consenso entre los estudiosos de este tema en considerarla como el proceso mediante el cual se transfieren ciertas responsabilidades, competencias y capacidades fiscales o administrativas, a unidades subnacionales del gobierno. Constituye un acto mediante el cual el gobierno central atribuye competencias a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de dicho ente.

Por lo anterior, la descentralización requiere para su concreción de una ley emanada del Poder Legislativo, en la cual se indique el grado de autonomía otorgada al nuevo ente y, por ende, el tipo de descentralización concedida.

Los estudios nacionales, realizados en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, permitieron confirmar una cierta homogeneidad en el diseño institucional que impera en la región, pero una heterogeneidad en cuanto al desarrollo de los gobiernos locales y sus procesos de descentralización. Según el análisis comparativo realizado por Pallavicini (2004) sobre estos, se destacan las características de los gobiernos locales y la participación ciudadana.

## (1) Características de los gobiernos locales en Centroamérica

### *Organización territorial en Centroamérica*

Los gobiernos locales deben competir con otras formas de descentralización y desconcentración territorial.

**Guatemala** está dividido en 22 departamentos a la cabeza de los cuales se encuentran gobernadores, brazos políticos del gobierno nacional. Adicionalmente, se tienen 331 gobiernos municipales y 8 regiones de desarrollo. De acuerdo con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural del 3 de setiembre de 1997 y su reglamento del 30 de octubre de 1987, se establece la figura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los niveles Nacional, Regional, Departamental y Municipal.

**El Salvador** se divide en 14 departamentos y 262 municipios. Sólo en el caso de la capital, San Salvador, se utiliza la subdivisión de distritos. En este nivel se ha fortalecido la rendición de cuentas. También, en algunos gobiernos locales se han creado mesas sectoriales para tratar temas específicos del municipio.

**Honduras** cuenta con 18 departamentos que tienen como máxima autoridad al gobernador y 292 municipios. También, algunos municipios cuentan con Consejos de Desarrollo Local, en especial en las mancomunidades.

**Nicaragua** cuenta con 2 Regiones Autónomas cuya máxima autoridad es el Consejo Regional, en el seno del cual se elige un gobernador. Además, tiene 15 departamentos y 152 municipios.

**Costa Rica** tiene 7 provincias, las que a su vez se subdividen en 81 cantones que son la base del municipio. Por la Ley de Regionalización, se tienen 7 regiones de planificación, aunque la definición de estos varía según las orientaciones de ciertas políticas. Por ejemplo, el sector salud tiene dividido el país en siete regiones diferentes a las señaladas por la Ley de Regionalización y 99 áreas para la prestación de servicios de salud.

En **Panamá** se cuenta con 9 provincias, cuya máxima autoridad es el gobernador, y 75 distritos que son la base de los municipios. Adicionalmente, se cuenta con 620 Corregimientos, cuya máxima autoridad es la Junta Comunal.

### *Marco Jurídico de los Gobiernos Locales*

En este aspecto se encontró que existe una variación en cuanto al rango legal de los Códigos Municipales, que son el instrumento que precisa con mayor claridad las competencias y funcionamiento de las municipalidades. Tal y como se muestra en el cuadro que aparece a continuación, en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, los Códigos Municipales tienen un rango de Decreto, el cual tiene un nivel inferior a las leyes.

Cuadro 1

## MARCO JURÍDICO DE LAS MUNICIPALIDADES

País	Marco legal
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de 1985</li> <li>• Código Municipal (Decreto No. 58-88, octubre 1988).</li> <li>• Ley de Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (enero, 1988)</li> <li>• Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de 1983</li> <li>• Ley General Tributaria Municipal</li> <li>• Código Municipal (Decreto Legislativo de febrero de 1986)</li> <li>• Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES).</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política</li> <li>• Decreto No. 134-90 Ley de Municipalidades</li> <li>• Acuerdo Ejecutivo 018-93. Reglamento de la Ley de Municipalidades.</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de 1987, Capítulo IX.</li> <li>• Ley 261, reformas a la Ley No. 40 de Municipios aprobada en 1988.</li> <li>• Ley No. 217 del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.</li> <li>• Ley de Transferencias Presupuestarias.</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de 1949, Título XII</li> <li>• Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, agosto de 1995.</li> <li>• Código Municipal del 30 de abril de 1998</li> <li>• Ley No. 7755 Control de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional, febrero 1999.</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de 1972, reformada en 1978 y 1903.</li> <li>• Ley 106 de octubre de 1973 modificada por Ley 52 sobre Régimen Municipal en 1984.</li> </ul>

*Nivel de Autonomía según Marco Jurídico*

Aunque el marco jurídico de las municipalidades reconoce en todos los casos su autonomía política, financiera y administrativa, los estudios nacionales mostraron que las dos últimas se incumplen debido a la larga tradición centralista en la región y a la gran dependencia financiera de las municipalidades de los recursos que les transfieren los gobiernos locales, tal y como se mostrará en secciones posteriores.

En cuanto a la autonomía política, entendida como la capacidad de elección de autoridades locales, se nota todavía poca participación ciudadana en dichas elecciones.

*Competencias de los Gobiernos Locales*

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las competencias asignadas a las municipalidades. De dicho cuadro se puede deducir que las municipalidades tienen una función periférica, limitándose a cumplir funciones de prestación de servicios urbanos y de infraestructura, las cuales se convierten en sus actividades más importantes.

Cuadro 2

## COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMÉRICA

País	Competencias
Guatemala	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura, gestión de educación pre-primaria y primaria. Fiscales: administración de impuestos municipales.
El Salvador	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura, policía municipal, registro civil. Fiscales: creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones públicas, capacidad de endeudamiento y administración de tributos municipales.
Honduras	Funcionales: control y regulación del desarrollo urbano, servicios urbanos, infraestructura, elaboración y ejecución de planes de desarrollo. Fiscales: cobro y administración de impuestos y tasas municipales.
Nicaragua	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura y promoción del desarrollo local. Fiscales: recaudador y administrador de impuestos locales, tasas y contribuciones.
Costa Rica	Funcionales: regulación del desarrollo urbano, servicios urbanos, de infraestructura y de regulación económica. Fiscales: recolección y administración de los impuestos y tasas municipales, así como administrar la explotación de licencias municipales. Fijación de impuestos locales previa autorización de la Asamblea Legislativa.
Panamá	Funcionales: servicios urbanos y de infraestructura. Fiscales: recolección y administración de los impuestos y tasas municipales.

*Organización del Gobierno Local*

En términos organizativos, la máxima autoridad de los municipios son los Concejos Municipales cuyo número de miembros es proporcional a la población del municipio. Además, está la figura del Alcalde, el cual cuenta, en el caso de Honduras y Nicaragua, con un Vice-Alcalde.

En Costa Rica existe la figura de los Concejos de Distrito y los Concejos Municipales de Distrito. Estos últimos son autónomos y sus miembros son electos popularmente. Hasta el año 2004 había 10 Concejos Municipales de Distrito.

En el caso de Panamá, donde se tiene la figura del Corregimiento, se cuenta con Concejales representantes del Corregimiento.

### *Tipos de Controles sobre las Municipalidades*

En términos generales, las municipalidades están sujetas a un control externo por parte de la Contraloría General de Cuentas (Guatemala), Corte de Cuenta (El Salvador), Tribunal Superior de Cuentas (Honduras), o Contraloría General de la República (Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

En Honduras también se cuenta con Comisiones de Transparencia Municipal, las cuales realizan una función de Auditoría Social. En El Salvador, COMURES<sup>1</sup> está trabajando en una propuesta para desarrollar un sistema de transparencia municipal. La propuesta está orientada a que las municipalidades deban poner su información a disposición de los ciudadanos. En Guatemala, la recién aprobada Ley de la Contraloría General de Cuentas plantea la creación de Comités de Auditoría Social como órganos de fiscalización y control ciudadano.

A nivel de control interno, las municipalidades de la región cuentan con la figura del Auditor o de un Contador, dependiendo de su tamaño.

### *Relaciones entre el Gobierno Nacional y el Local*

La principal relación es de orden financiero por medio de la figura de la “transferencia” del Gobierno Central a las municipalidades. En el caso de Guatemala, la transferencia del impuesto IVA-PAZ<sup>2</sup> representa el 90% del total de las transferencias que reciben los municipios. Además, el gobierno les traslada parte del impuesto por la distribución del petróleo y sus derivados.

En El Salvador, la legislación establece que el Gobierno Central debe transferir un 6% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado a través del FODES<sup>3</sup>. Sin embargo, se impone como condición que el 20% de dichos recursos se utilice en gastos de operación y el restante en inversión.

En Honduras, se establece la transferencia a municipios por partidas mensuales anticipadas del 5% de los ingresos tributarios del presupuesto nacional, sin embargo sólo se está transfiriendo el 3.14%.

En Nicaragua, por mandato constitucional se debe transferir un 4% del Presupuesto General del Estado a las municipalidades, pero hasta la fecha no se ha alcanzado este porcentaje.

En Costa Rica, se aprobó una reforma constitucional para que se girara de manera progresiva a las municipalidades un 10% del presupuesto nacional, pero debido al retraso que ha sufrido la aprobación de la Ley de Transferencias de Competencias a las Municipalidades el proceso ha quedado paralizado. Mediante la Ley No. 7755 “Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” del 16 de febrero de 1999, se determinó que las transferencias deberían ser orientadas al financiamiento de obras y proyectos de inversión local y que las transferencias se harían siempre y cuando el país no enfrentara una crisis fiscal. Finalmente, la Ley 8114 de Simplificación Tributaria creó el Impuesto Único de Combustibles, del cual se debe

girar un 30% al Consejo Nacional de Vialidad y un 25% de ese 30% se debe remitir a las municipalidades, pero hasta la fecha esta transferencia ha sido fuente de enfrentamientos entre las municipalidades y el Ministerio de Hacienda por el incumplimiento de este último en girar los fondos respectivos.

Finalmente, en Panamá el 72% de los municipios depende del subsidio presupuestario del Gobierno Central.

#### *Grado de Descentralización del Gasto Local*

En este tema, los consultores enfrentaron una serie de dificultades para conseguir la información. De los datos obtenidos se observó que el nivel de descentralización del gasto local es bajo en la región.

En El Salvador, entre 1998 y 2001 el nivel del gasto local, en comparación con el gasto del Gobierno Central, permaneció en un 2%. En Nicaragua, para el 2003 el nivel de gasto fue de un 8.7%. En Panamá, para ese mismo año, el nivel de gasto fue de 1.4%. En Costa Rica, el nivel de gasto ha venido descendiendo a lo largo de los años, pasando de representar un 11.76%, en 1950, a un 8.20%, en 1970, hasta llegar a su nivel más bajo en la década de los noventa con un 4% y ascender levemente en el 2000 a un 5.43%.

#### *Porcentaje del Gasto Municipal Destinado a la Inversión*

El nivel de gasto destinado a la inversión es muy bajo. En el caso de Panamá, se destina el 15% de los ingresos municipales. En Costa Rica, el nivel de gasto orientado a la inversión pasó de un 15.37%, en 1990, a un 21.5%, en el 2000.

En el caso de Guatemala, del monto transferido por concepto del impuesto IUSIPAZ<sup>4</sup> se debe invertir el 70% en obras de infraestructura. En Honduras, se establece que de las transferencias del Gobierno Central se debe destinar el 85% a la inversión.

## **(2) Participación ciudadana**

Es importante resaltar que los países de la región presentan limitaciones en el nivel de organización de la sociedad civil, lo cual se traduce en un movimiento popular desarticulado y, por ende, débil.

En Costa Rica, de acuerdo con la información suministrada por DINADECO<sup>5</sup>, a enero del 2004 se tenían registradas 2522 Asociaciones de Desarrollo Comunal. Sin embargo, esta forma de organización ha estado influenciada por intereses políticos electorales y orientada por el paternalismo estatal. Esta situación, las ha constituido en organizaciones débiles desde la óptica del término de capital social de Robert Putman. A pesar de esto, es necesario reconocer que se han dado acontecimientos de lucha en los cantones de Alajuelita y Curridabat, entre otros, en los que la organización de la sociedad civil ha servido de motor de cambio a nivel de la política local.

En Nicaragua, el Movimiento Comunal representa la estructura comunitaria más grande del país y participa en la conducción de proyectos del Fondo de Inversión Social.

En El Salvador, los municipios grandes han establecido ordenanzas de participación ciudadana, lo cual ha permitido la institucionalización de espacios de participación. Otra experiencia la ha constituido un proyecto desarrollado por el AID<sup>6</sup> para fomentar Sesiones de Concejo Municipal Abierto.

En el siguiente cuadro se sintetizan los espacios de participación ciudadana con que se cuenta en la región centroamericana. Si bien existe una amplia gama de modalidades de participación, todavía no existe la motivación de utilizar dichos espacios, salvo por algunas excepciones por parte de las autoridades locales y de los ciudadanos.

Cuadro 3

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

País	Espacios de participación
Guatemala	Concejos Locales o Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural
El Salvador	Cabildos abiertos, consulta popular, sesiones de Concejo Abierto.
Honduras	Cabildo abierto, Comisión de Desarrollo Municipal, Plebiscitos y Patronatos.
Nicaragua	Cabildo, referéndum, iniciativa, plebiscito, asambleas comunitarias. El Código contempla la elaboración participativa del presupuesto, pero a nivel de consulta ciudadana.
Costa Rica	Cabildo, referéndum, plebiscito, audiencias públicas, comisiones de trabajo municipal, Concejos de Distrito.
Panamá	Cabildo, referéndum, iniciativa y plebiscito.

## II. Una contribución a una Centroamérica más justa y equitativa

En el año 1987, el Dr. Oscar Arias Sánchez, entonces presidente de la república de Costa Rica, recibió el Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos en la búsqueda de la paz para Centroamérica. En correspondencia con el reconocimiento, se comprometió con la prolongación de este esfuerzo dedicando la concesión monetaria del premio al fomento de la paz y el desarrollo en Centroamérica. Es así como la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano* fue fundada un año más tarde con el propósito de promover sociedades más justas y pacíficas.

Desde su creación, la Fundación Arias ha acompañado, mediante sus programas y proyectos, a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos de la región centroamericana. Su trabajo ha girado en torno a tres direcciones estratégicas: el acompañamiento y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el fomento de la participación pluralista en la búsqueda y consolidación de una paz firme y duradera en la región, y la promoción de la equidad de género y la igualdad de oportunidades para las mujeres.

Desde sus inicios, la Fundación Arias ha operado con la lógica de unir, a través de objetivos estratégicos, las necesidades de intervención en diferentes niveles. De esta forma ha logrado desarrollar relaciones de trabajo y confianza, en el ámbito regional e internacional, con ONG, organizaciones campesinas, organizaciones de base, gobiernos y organismos internacionales.

No obstante, el panorama centroamericano –desde los procesos de pacificación y conformación de los regímenes democráticos a la actualidad– ha variado sustancialmente y, por ende, el ámbito mismo de acción de la Fundación Arias.

Hoy la Fundación Arias aspira a desarrollar y promover *el oficio de la ciudadanía*<sup>7</sup>, identificando como una expresión concreta la participación de la sociedad civil organizada y no organizada en los procesos de planificación, análisis, elaboración y fiscalización de los presupuestos públicos locales.

### (a) La participación ciudadana organizada en Centroamérica

Desde 1997, la Fundación Arias ha venido trabajando en la construcción de una base de datos de las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica, denominada “Base de datos Ceiba”. En su primer informe registró cerca de 1219 organizaciones de la sociedad civil. Para el año 2005, según datos preliminares, se registran cerca de 1638 organizaciones, las cuales se encuentran inmersas en el ámbito local, nacional, regional o mixto.

Cuadro 4

#### ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL REGISTRADAS EN LA BASE DE DATOS CEIBA – 2005 –

País	Valor absoluto
Belice	18
Costa Rica	405
El Salvador	146
Guatemala	266
Honduras	326
Nicaragua	260
Panamá	217

Concluye dicho informe que el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil se da por una concatenación de factores derivados principalmente de los procesos de pacificación de la región, entre los cuales se destacan el impulso que recibe la sociedad civil a partir de la firma de los acuerdos de paz, la concientización de la ciudadanía acerca de las demandas insatisfechas y por la poca capacidad de algunas políticas públicas de reflejar la situación política, social y económica percibida por el

imaginario colectivo, por el impulso que dio la cooperación internacional a la sociedad civil en su contribución a la reducción de las desigualdades, las inequidades sociales y la promoción de valores y actitudes democráticas.

Al igual que, quizás, el resto de América Latina y de muchas otras latitudes, las organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por su gran diversidad y heterogeneidad, oscilando desde las formas más sofisticadas de institucionalización y con alcances supranacionales hasta grupos informales constituidos para dar respuesta a necesidades muy específicas en el marco de estructuras absolutamente flexibles y coyunturales.

Al revisar la información sobre las áreas de interés que indican las organizaciones, se identifican casos en los cuales las agendas institucionales están basadas en una amplia heterogeneidad tanto temática como de grupos de población meta. Las principales áreas de interés van desde temas de desarrollo, equidad de género, ambiente, salud hasta temas como gobernabilidad, participación ciudadana, vivienda, comercialización.

A pesar del esfuerzo promovido por la Fundación Arias, aún hoy se carece de un dato exacto sobre el número de organizaciones de la sociedad civil que existen en la región, producto principalmente de la alta volatibilidad de muchas organizaciones que se encuentran en constantes transformaciones, mutaciones y divisiones internas, así como de la fuerte dependencia de los recursos económicos de una cooperación internacional que tiende a disminuir sus acciones en la región.

Según datos del informe de 1998 –el informe del 2005 se encuentra en proceso–, las principales líneas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil son educación-capacitación, crédito, asistencia técnica e investigación social.

Cuadro 5

LÍNEAS DE TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CENTROAMERICANA  
– 1998 –

Líneas de trabajo	Valor relativo
Educación/capacitación	56.41%
Crédito	15.60%
Asistencia técnica	15.20%
Investigación social	8.30%
Asistencia financiera	7.50%
Investigación sobre desarrollo	4.20%
Asistencia humanitaria	2.90%
Asistencia legal	2.90%
Servicios legales	2.60%
Investigación en salud	0.90%

En cuanto al tema de las fuentes de recursos de las organizaciones de la sociedad civil en la región, se cuenta con poca información, puesto que existe una especie de celo entre las organizaciones por revelar sus fuentes y montos de financiamiento.

El financiamiento de muchas organizaciones se encuentra en función de proyectos específicos, con un período concreto, por lo cual, la información que se obtiene tiende, además, a una caducidad acelerada.

Sin embargo, se puede precisar que las principales fuentes de recursos identificadas a nivel regional son las siguientes:

- Organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, exclusivamente regionales o nacionales, independientemente de si reciben financiamiento de su gobierno o de otras fuentes y que, además de otorgar recursos, ejecutan actividades propias. Para esta categoría se excluyen las fundaciones, agencias de cooperación e iglesias.
- Agencias internacionales de cooperación, que incluyen a instancias públicas o privadas y tienen como objetivo principal otorgar o canalizar recursos –por lo general no ejecutan sus propios programas.
- Organismos multilaterales.
- Bancos, dentro de esta categoría se incluye a todos los bancos, independientemente de su naturaleza privada o pública.
- Fundaciones, independientemente de su naturaleza, estatal o privada.

**(b) Participación ciudadana en el espacio local: una mirada desde Centroamérica**

Entre los años de 1999 y 2001, la Fundación Arias participó en un proyecto denominado *“Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local”*, un trabajo conjunto con el Foro de Presidentes Legislativos de Centroamérica y con la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos.

En dicho proceso se realizaron actividades encaminadas específicamente a sensibilizar a parlamentarios/as de la región sobre los principales desafíos que requieren ser superados, por medio de legislación, para fortalecer los procesos de descentralización y participación ciudadana.

A pesar de los diversos resultados obtenidos, la experiencia institucional vivenció la necesidad de lograr mayores sinergias entre los actores políticos y sociales, especialmente en el ámbito local, para asegurar la adecuada implementación de las leyes y las políticas públicas.

Por tanto, y como una estrategia para potenciar los espacios centroamericanos de participación ciudadana en el espacio local, se concibe el proyecto **“Hagamos las Cuentas”**.

En su primera fase, denominada “*Políticas públicas, ciudadanía y presupuestos*”, –del 2002 al 2003–, se desarrolló un proceso de sensibilización y capacitación en el análisis-monitoreo de los presupuestos públicos, identificando organizaciones de la sociedad civil y actores gubernamentales interesados en apropiarse de dicho conocimiento para aplicarlo a sus proyectos y líneas estratégicas institucionales.

Uno de los resultados más importantes de esta fase es conocer la necesidad de fortalecer el trabajo en el espacio local. Deriva de ello, adquirir un conocimiento integral de los marcos normativos y prácticas políticas los modelos de gestión municipal, los espacios de participación ciudadana y la dinámica presupuestaria.

Entre las conclusiones colectivas se citan la necesidad de promover alianzas a lo interno de las organizaciones de la sociedad civil y de estas con actores políticos; la comprensión de algunas experiencias de presupuestación participativa en aras de identificar sus desafíos y buenas prácticas, entre otros aspectos.

Del resultado de esta experiencia, se pudo constatar que la ciudadanía requiere de insumos de información práctica y básica sobre la estructura y funcionamiento de los municipios, del proceso del ciclo presupuestario y los alcances de estos en función de construir una participación ciudadana efectiva en el espacio local.

Indicaron, además, las y los participantes que el involucramiento ciudadano en la presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano en el control sobre el uso de los recursos públicos y se podría esperar un incremento en la recaudación de impuestos, puesto que si el ciudadano sabe que su dinero es bien invertido estará más dispuesto a cumplir con sus obligaciones fiscales, entre muchas otras externalidades positivas.

Pero, si no hay conocimiento sobre la estructura del municipio, de los espacios de participación de los cuales se dispone y del ciclo presupuestario, difícilmente se tendrán las herramientas necesarias para participar eficientemente en aquellos que el municipio disponga abrir. Es así como en una segunda fase de *Hagamos las Cuentas*, llamada “*Conocimiento presupuestario, apropiación ciudadana e incidencia en las políticas públicas*”, –del 2003 al 2004–, se parte de la necesidad de dar respuesta a los desafíos para la incorporación efectiva de la participación ciudadana en procesos de presupuestación participativ; a través de una estrategia integral, visionaria y proactiva, la cual parte de tres ejes: investigación aplicada, capacitación y estrategias concertadas.

Como producto de la segunda fase del proyecto *Hagamos las Cuentas*, se identificaron los tipos de gobiernos locales vigentes en la Centroamérica de hoy. Existe una fuerte diferenciación entre el “*deber ser*” y el “*ser*”, y a pesar de que en algunos países de la región existen leyes pioneras en materia de desarrollo local y participación ciudadana, lo cierto es que estos cuerpos normativos son abortados por medio de otras prácticas políticas, vacíos operativos o incluso por la misma falta de conocimiento, difusión y apropiación de la información.

La tercera fase de este proyecto, “*Oficio de la ciudadanía, diálogo político y gobernabilidad democrática*”, –del 2004 al 2006–, tiene por objetivo apoyar el fortalecimiento de la participación ciudadana en la región centroamericana mediante la promoción y el desarrollo de experiencias de presupuestación participativa en el nivel local.

Entre los resultados concretos esperados en esta fase están los siguientes: elaborar una guía didáctica integral para la promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de procesos de presupuestación participativa locales; crear las condiciones iniciales para nuevas experiencias en la región centroamericana, por parte de las organizaciones de la sociedad civil; desarrollar un sistema de indicadores de participación ciudadana, gobernabilidad y gobernanza en el espacio local; fortalecer espacios para el intercambio de información, lecciones aprendidas y buenas prácticas, en el marco de los procesos de presupuestación participativa en marcha a nivel regional.

A partir de la existencia de la Fundación Arias, en el marco del proyecto **“Hagamos las Cuentas”** se destaca que los procesos de participación ciudadana en el espacio local han estado caracterizados en dos grandes dimensiones:

- (a) espacios de participación ciudadana promovidos en el seno de las decisiones políticas del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, independientemente o no de contar con una base de apoyo de las organizaciones municipales u organizaciones de la sociedad civil;
- (b) espacios de participación ciudadana promovidos en el seno de las comunidades y los gobiernos locales, independientemente de si han sido conducidos por organizaciones de la sociedad civil o por el mismo municipio.

Es en este sentido que podemos encontrar en la región centroamericana tres niveles de institucionalización. El primero se podría identificar como de *alta institucionalización* y se refiere a aquellos espacios contemplados en las leyes de participación ciudadana, o bien, en los mismos códigos municipales y que básicamente promueven la consulta ciudadana, a pesar de que en algunas experiencias –por ejemplo, Nicaragua y Costa Rica–, las consultas son un requisito para la aprobación presupuestaria del gobierno local. En la mayoría de los casos de participación ciudadana bajo la modalidad de alta institucionalidad, las experiencias tienden a ser más de carácter consultivo y, en algunas ocasiones, llega a niveles de fiscalización –auditorías sociales– de las labores de los gobiernos locales.

En un nivel intermedio, que podemos denominar de *baja institucionalización*, se destacan las experiencias de participación ciudadana generadas en comunidades específicas y que dependen de una serie de condicionalidades propias: voluntad política del gobierno local y de la sociedad civil; un cierto nivel de capital social. En esta modalidad se encuentran muchas de las experiencias más progresistas, en el sentido de involucrar directamente a la participación ciudadana en la definición de diagnósticos participativos, planificación participativa, cogestión e implementación de políticas públicas, fiscalización y auditorías –emanadas por el gobierno local, sociedad civil, o procesos mixtos–, entre otros, y cuya característica principal es que su sostenibilidad se encuentra respaldada a partir de ordenanzas y, en ocasiones, de partidas presupuestarias del municipio, que garantizan los procesos de participación ciudadana –aún cuando algunas de las ordenanzas tienden a ser redactadas y aprobadas en un lenguaje ambiguo.

En tercer lugar podemos identificar procesos de *poca o escasa institucionalidad*, los cuales se originan en comunidades caracterizadas por una constante confrontación entre actores sociales y políticos, así como entre estos últimos. Es en este sentido, que estos procesos parten de una dinámica de reconstrucción de las relaciones y redefinición de la cultura política.

En este tipo, las partes involucradas requieren de un proceso de maduración y de comprobación de las voluntades políticas para poder dar el salto de la institucionalización y con ello dar una garantía de sostenibilidad. En estos procesos de participación ciudadana destacan las consultas, los diálogos, las negociaciones y las concertaciones, modalidades que, de una forma u otra, contribuyen a ejercicios de planificación participativa y de auditorías sociales.

No obstante, cuando queremos detenernos en el análisis del cómo surgen los procesos de participación ciudadana en la región centroamericana, nos encontramos con cuatro fuertes tendencias que han marcado a nuestras sociedades:

- (a) Tanto los Fondos de Inversión Social como los entes o institutos gubernamentales de fomento o apoyo municipal han mostrado una tendencia sostenida u ocasional a exigir procesos de participación ciudadana, como una garantía de acceso a sus fondos y proyectos –siendo en muchos casos políticas y metodologías que no logran una continuidad mínima luego de los cambios de gobierno generados por cada proceso electoral.
- (b) La influencia de las agencias de la cooperación internacional, quienes de una forma directa o no, han condicionado fondos y proyectos nacionales o locales a la generación de procesos de participación ciudadana, con el agravante de que en muchas ocasiones nos encontramos un mismo municipio con atomizaciones de procesos de la cooperación internacional que vienen a generar confusiones metodológicas, operativas e incluso de relación entre los actores políticos y sociales.
- (c) Los procesos de participación ciudadana también se han visto favorecidos por la participación directa o no de las ONG que trabajan en el desarrollo local. No obstante, muchos de estos procesos dependen estructuralmente de las condiciones del financiamiento de la cooperación internacional, de las políticas internas de cada organización, así como de las reconfiguraciones de poder a lo interno de los municipios, especialmente cuando se cuenta con un escaso nivel de institucionalidad.
- (d) Por último, y quizás menos frecuente en la región centroamericana, aparecen los procesos que surgen por la promoción del gobierno local o de la espontaneidad de las organizaciones comunales o de la ciudadanía en general.

De esta situación se desprende que los procesos de participación ciudadana son en la mayoría de las ocasiones promovidos por actores externos de las comunidades, por lo cual la región centroamericana se destaca por la poca espontaneidad e iniciativa de los ciudadanos en estos asuntos –quizás la excepción sería el caso de Nicaragua, donde existe un fuerte capital social producto de muchas de las condiciones históricas y políticas propias de esa nación.

Es en este sentido, como lo señala Artiga (2004, p. 8), pese a una amplia existencia de prácticas de participación ciudadana en el nivel local, estas no tienen

su sostenibilidad garantizada a través del tiempo. Así, por ejemplo, en el caso de El Salvador, son los municipios más pequeños los que han resultado con una mayor vocación hacia los procesos de participación ciudadana, especialmente en cuanto a experiencias de los Planes Estratégicos Participativos (PEP's). Además, en estos mismos casos tienden a ser las personas con menores niveles educativos, con mayor edad y de sexo masculino los que más participan en estos procesos.

En Guatemala, la relación entre gobierno local y sociedad civil se enmarca dentro de la implementación de la estrategia sobre control ciudadano en la gestión pública en algunas experiencias municipales –cabildos, audiencias públicas y, menos frecuente, los procesos de auditoría ciudadana.

No obstante, existen algunas experiencias muy concretas y aisladas en el desarrollo de procesos de planificación participativa como de presupuestación participativa, las cuales se caracterizan por darse en el marco de una baja o escasa institucionalidad, como en el hecho de ser promovidas por organizaciones de la sociedad civil interesadas en el desarrollo local o por la acción directa de algunas agencias de cooperación internacional.

En Honduras la participación ciudadana en el espacio local, a nivel general tiende a ser en la incidencia y presentación de demandas sociales y gestión de la soluciones y, en otro nivel, en los procesos de rendición de cuentas.

Sin embargo, se cuenta con un fuerte asidero de experiencias de participación ciudadana en la gestión de servicios públicos, lo cual se produce más a nivel de aldeas y caseríos que en el caso urbano de los municipios, siendo un caso claro de ello el manejo del servicio del agua potable, donde las comunidades a través de sus Juntas de Agua manejan tanto la prestación del servicio como la definición y el cobro de tarifas.

Es así como muchas de las experiencias en participación ciudadana inician en la región centroamericana como una consecuencia de generar mayores niveles de gobernabilidad local y, con ello, crear las voluntades políticas por parte de las autoridades locales para abrirse a espacios progresivos en la toma de decisión del ayuntamiento.

Pese a la existencia de diversos avances en la democratización y descentralización de los municipios, una gran parte de los gobiernos locales de la región no parte de una adecuada estrategia y política de desarrollo, carecen de voluntades para la creación de espacios de participación ciudadana y arrastran una débil situación financiera, así como de instrumentos políticos y técnicos para el impulso de procesos de participación ciudadana, sea por encontrarse ante una fuerte dependencia del Gobierno Central y sus políticas, o bien por una miopía aferrada al ejercicio del poder de forma centralista y tradicional.

Esta situación se ve acrecentada en muchos países por el carácter difuso de las leyes, especialmente en cuanto a los asuntos tributarios –problemas de definición como de recolección.

En las múltiples discusiones de los talleres nacionales y regionales existió una concientización por parte de los actores sociales y políticos al destacar que Centroamérica requiere, en materia de promoción de experiencias de presupuestación

participativa, una concepción integral, lo cual significa entender que el objeto de la acción ciudadana va más allá del presupuesto local como expresión financiera contable de las políticas públicas locales.

Lo anterior implica entonces la creación y mantenimiento de espacios de participación ciudadana reales, que no sean expresión de acciones encaminadas a legitimar una agenda política oculta; significa también que la participación ciudadana se vincula a una parte específica del presupuesto municipal: lo referente a la inversión social.

Estos procesos han de partir de las experiencias y procesos que actualmente se encuentran presentes en la región o bien en gestación, concibiendo su significado como algo que va más allá de un simple asunto de ingresos y egresos –que en ocasiones carece de una discusión democrática y transparente, tanto en su concepción como en su procedimiento.

Implica, entonces, una recomposición de la cultura política, de la concepción y percepción social de las cargas tributarias y los resultados obtenidos a partir de ellas, conlleva también a un involucramiento de la ciudadanía organizada y no organizada, pero sobre todo requiere ver el proceso de presupuestación participativa en distintos niveles y fases: planificación y agenda de desarrollo comunal, definición y decisión presupuestaria, ejecución de las diversas obras, así como la auditoria y fiscalización de la gestión y el impacto de sus resultados.

Quienes han participado en los diversos momentos del proyecto fueron enfáticos en indicar que la brecha entre el discurso y la acción ciudadana es insuperable si la acción no está acompañada de una serie de elementos: acceso y apropiación de la información, aplicación del conocimiento como herramienta activa de incidencia, construcción de alianzas estratégicas, creación de niveles de confianza y voluntades políticas y ciudadanas, incorporación efectiva del enfoque de equidad e igualdad de género, participación de las minorías étnicas y de otros sectores tradicionalmente excluidos en estos procesos, llámense juventud y sector empresarial.

Destaca el papel que la cooperación internacional posee en estos procesos, tanto en la construcción de las agendas como en su incidencia en la instrumentalización de los proyectos, de forma tal que, en ocasiones, se genera una duplicidad de funciones o se invierten fuertes recursos en distintos procesos sin que existan adecuados procesos de retroalimentación entre iniciativas paralelas.

En las organizaciones de la sociedad civil prima la necesidad de abrir y promover espacios de intercambio, discusión y conocimiento de las buenas prácticas y lecciones aprendidas tanto de las iniciativas de la región como fuera de ella. Se argumentó que esto permitiría contar con una visión estratégica de cooperación que permita no solo articular las diversas acciones o iniciativas, sino que además sea un motor en la promoción de sinergias y esfuerzos conjuntos entre las organizaciones.

Además, se hace un llamado a la creación de un punto de encuentro regional para provocar el intercambio de experiencias y fortalecer una relación tanto a lo interno de los países como entre estos, que ayude a crear espacios de comunicación y acciones conjuntas.

Estos encuentros regionales entre actores políticos y sociales han facilitado la creación de espacios de diálogo y comprensión entre diversas organizaciones, en los cuales los actores se escuchan y se abren a las diversas posiciones e inquietudes, así como a la construcción de espacios hipotéticos de acción, lo cual constituye un canal que facilita una reflexión exhaustiva entre los participantes acerca de sus identidades propias de acción. Esta oportunidad implicó la visualización de formas más concretas para la apropiación del conocimiento y la forma en que las organizaciones de la sociedad civil estarían implementado los insumos en sus distintas acciones cotidianas.

No puede existir un cambio viable y sostenible en la dinámica política si este no va acompañado por un proceso de educación (sea formal o informal) para el ejercicio efectivo del *oficio de la ciudadanía*, puesto que la formación educativa da contenido a las acciones concretas de incidencia sobre la "gestión política".

La reflexión integral y los niveles de crítica de quienes participaron, sin duda alguna, exponen un balance de los tipos de gobiernos locales vigentes en la Centroamérica de hoy, identificando la fuerte diferenciación que se da entre lo contemplado por la ley y las prácticas políticas.

Estos esfuerzos favorecen la construcción de una opinión social cada vez más informada, crítica y reflexiva sobre cuáles serían los principales cursos de acción por tomar en el corto y mediano plazo en el espacio regional y nacional, partiendo de estrategias concertadas, pero sin la pretensión de ser recetas regionales, se generaría entonces un cúmulo de insumos tendientes a guiar la definición de fórmulas de atenuación propias para cada país y comunidad centroamericana.

La siguiente es una síntesis de las discusiones llevadas a cabo en los diversos talleres nacionales, durante la segunda fase del proyecto –2003 al 2004<sup>8</sup>:

Cuadro 6 (a)

¿CUÁL ES SU PERCEPCIÓN SOBRE EL TIPO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE SE HA IMPULSADO EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay una cultura de participación.</li> <li>Ciudadano no ejerce su rol en las fases de presupuesto.</li> <li>Poca efectividad de los mecanismos para promover la participación.</li> <li>En la práctica no existen verdaderos procesos de participación, ni un concepto claro de qué abarca y qué significa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se debe hablar de tipos de participación sino de expresiones de participación ciudadana, que van desde niveles hasta mecanismos.</li> <li>Ni se debe hablar de un proceso de descentralización, puesto que ante la falta de mecanismos concretos de descentralización la participación es una respuesta a estos vacíos.</li> <li>En realidad, lo que se da en la práctica es una descentralización y no una descentralización. Por tanto los procesos de participación ciudadana tienden a abonar en alguna medida a la promoción de la descentralización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En Guatemala se han dado importantes avances en cuanto a descentralización. Sin embargo, se requiere de la aprobación de la reforma al Código Municipal, como marco normativo fundamental que se discute en la Asamblea Legislativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La participación ciudadana que se ejerce en la práctica es débil y no comprometida con los asuntos del municipio.</li> <li>Es politizada y la población posee una deficiente cultura participativa y una escasa habilidad técnica y práctica para un ejercicio efectivo de la participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No ha existido del todo o ha habido muy poca participación ciudadana. Se debe en parte a que no ha existido una verdadera descentralización. Debería de hablarse más bien de desconcentración.</li> <li>La participación ciudadana que se ha dado en los procesos de descentralización es pasiva y hasta manipulada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe poca percepción sobre el tema de la participación ciudadana. Esto se debe en parte a una falta de divulgación de estos procesos.</li> <li>Hay personas que carecen de legitimidad pues no son nombradas en sus puestos democráticamente (agendas ocultas).</li> <li>Los individuos cuando ven perjudicados sus derechos, no se manifiestan ante las autoridades ni tampoco se organizan para protestar.</li> <li>Las organizaciones comunales no tienen el reconocimiento de las autoridades y las personas que participan terminan perdiendo el interés.</li> </ul>

Cuadro 6 (b)  
¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES LIMITACIONES Y DEFICIENCIAS QUE AFECTAN A LOS GOBIERNOS LOCALES PARA CONSOLIDAR ADECUADOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe pérdida de identidad y valores de los ciudadanos.</li> <li>• Se visualiza al ciudadano como un objeto de información.</li> <li>• Expectativas muy elevadas y focalizadas, y falta de credibilidad en los procesos.</li> <li>• Se requiere trabajar el fortalecimiento del capital social para superar los intereses particulares y de corto plazo.</li> <li>• Falta de socialización de experiencias y metodologías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del sistema político</li> <li>• Existe falta de credibilidad en el liderazgo que ejercen los representantes sociales a lo interno de las organizaciones de la sociedad civil, que a su vez resulta de la falta de credibilidad en la institucionalidad del municipio.</li> <li>• Falta de acceso y apropiación de la información por parte de los actores de la sociedad civil.</li> <li>• Dependencia fuerte a los recursos de la cooperación internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay carencia de voluntad política para impulsar los procesos de descentralización y participación ciudadana.</li> <li>• Por otra parte, se requiere de cultura política participativa para aprovechar los espacios de participación existentes, especialmente los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.</li> <li>• Se requiere fomentar la credibilidad en estos procesos y darles continuidad porque en la práctica muchas veces no se pasa de la iniciativa a lo concreto que es la acción.</li> <li>• Necesidad de generar procesos de cooperación horizontal entre municipios y organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe carencia de asistencia técnica y financiera.</li> <li>• Es fundamental que se cumpla con el 5% que por ley el Gobierno Central debe transferir a los municipios.</li> <li>• Existe falta de voluntad política en la generación de espacios.</li> <li>• Es necesaria una revisión del ordenamiento jurídico.</li> <li>• Necesidad de que se identifiquen los actores de la sociedad civil.</li> <li>• Acceso a la información.</li> <li>• Generar un mayor involucramiento de la ciudadanía, sin depender de las organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características del sistema de partidos que en algunos casos obliga a tomar posiciones.</li> <li>• Bajos niveles técnicos de los funcionarios municipales.</li> <li>• Miedo a perder el poder por parte de quienes lo detentan.</li> <li>• El hecho que sea el Gobierno Central y no las comunidades o las municipalidades las que lleven las propuestas. En este sentido, el Estado posee poco o ningún compromiso en la divulgación de las leyes.</li> <li>• Desconocimiento por parte de la población acerca de qué significa "participación ciudadana" y también sobre el marco legal que la regula.</li> <li>• Una personalización del poder.</li> <li>• Debilidades en el marco legal que regula la descentralización en el caso de la educación.</li> <li>• Factores culturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de voluntad política por parte del Gobierno Central el que le teme a los nuevos liderazgos y a los cambios.</li> <li>• La voluntad política debe ser de doble vía, es decir, debe nacer también de la misma comunidad.</li> <li>• Bajos niveles de cultura social participativa.</li> <li>• La necesidad de que las consultas sean permanentes y no ocasionales.</li> <li>• Carencia de recursos económicos y humanos mejor capacitados para impulsar la participación en los procesos de descentralización.</li> <li>• Falta de recursos técnicos.</li> <li>• Necesidad de aprender de otras experiencias similares, del país, como a nivel regional.</li> </ul>

Cuadro 7

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES DESAFÍOS PARA IMPULSAR O FORTALECER LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA EN LOS GOBIERNOS LOCALES?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe dársele mayor apoyo a los concejos de distrito.</li> <li>• Mayor voluntad política.</li> <li>• Rol del alcalde y demás integrantes del gobierno local como articuladores del proceso.</li> <li>• Crear una cultura de fortalecimiento local y también la necesidad de estimular la participación.</li> <li>• Establecer canales de comunicación adecuados.</li> <li>• Desmitificar conceptos de participación política.</li> <li>• Apertura a todos los actores y organizaciones tomando en cuenta sus necesidades e intereses.</li> <li>• Capacitar a todos los actores del proceso para que tengan empoderamiento en la toma de decisiones.</li> <li>• Es conveniente que instancias administrativas desarrollen alianzas estratégicas para la articulación social y la identificación de problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr una integración entre las comunidades y de las municipalidades que sea integral, horizontal y con corresponsabilidad en los procesos desarrollados.</li> <li>• Establecer medios de información e indicadores del proceso y para la transparencia de la gestión.</li> <li>• Capacidad para responder a las inquietudes que surgen de las dinámicas participativas.</li> <li>• Educación para la población como para los funcionarios municipales, con una visión que genere una cultura de participación.</li> <li>• Promover la realización de cabildos abiertos y dar a conocer estos mecanismos a los habitantes del cantón.</li> <li>• A nivel nacional se percibe una división partidista y los salvadoreños no se sienten convocados.</li> <li>• Muchos procesos no contemplan las realidades específicas de las comunidades. Se requiere, una visión de educación del proceso y no por fases.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere de educación para la población como para los funcionarios municipales, con una visión que genere cultura participativa. En Guatemala, en particular es importante, por su multi y pluriculturalidad.</li> <li>• Dar acceso a la información a las comunidades y a los ciudadanos que así lo requieran, pero esa información debe de ser disponible para todos los guatemaltecos, en este sentido, se debe tener en cuenta que no todos hablan español y que a veces la información disponible es también muy técnica y compleja para personas con bajo nivel de escolaridad.</li> <li>• La politización de los procesos, que afecta la gestión municipal y participación ciudadana, se ve influenciado también por el sistema de partidos en Guatemala, lo que dificulta los acuerdos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aún persisten problemas relacionados con la metodología utilizada en esta iniciativa, a pesar de que se dan algunos ejercicios de participación ciudadana en la planificación y elaboración de los presupuestos.</li> <li>• Factores como la politización de los procesos y la deficiente participación ciudadana obstaculizan estas iniciativas.</li> <li>• Falta de voluntad política por parte de las autoridades de los municipios para que realmente acepten la apertura hacia sus comunidades.</li> <li>• No existe interés por que, las autoridades locales sienten una amenaza a su poder de decisión y, por otra parte, se enfrentan a la realidad de no contar con la asistencia técnica y financiera suficiente para sostener un proceso de este tipo.</li> <li>• La aprobación de la Ley de Acceso a la Información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptación por parte de la población de la Ley del Régimen Presupuestario y demás normativas relacionadas.</li> <li>• Descodificación de la información para que sea inteligible por la mayoría de las personas.</li> <li>• Un compromiso de la sociedad civil que debe velar por el comportamiento ético del servidor público en el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>• Promover procesos sostenibles y que no dependan exclusivamente de la cooperación internacional.</li> <li>• Socialización de experiencias nacionales como regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay suficiente motivación tanto en lo individual como en el liderazgo de grupo para unificar los diversos sectores, sus necesidades, determinar prioridades y lograr consensos.</li> <li>• La sociedad necesita transparencia.</li> <li>• Hay que romper esquemas tradicionales, por ejemplo, la voluntad que responde a la conducta individual de la autoridad.</li> <li>• Impulsar la capacitación de los sectores de Gobierno y mejorar la comunicación para poder viabilizar la participación.</li> <li>• Someter a consulta los programas y proyectos.</li> <li>• La rendición de cuentas se impone desde el nivel de las juntas locales, comunales hasta los municipios.</li> <li>• Hay que adecuar las acciones para que prevalezca la transparencia y satisfacción ciudadana.</li> </ul>

Cuadro 8

¿CONSIDERA USTED QUE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA  
U OTROS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INCLUYEN ADECUADAMENTE  
EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PRÁCTICA?, ¿POR QUÉ?

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tema de género no ha sido tratado como un eje transversal en los procesos de planificación y existe desconocimiento del concepto e inaplicabilidad de instrumentos que posibiliten involucrar esta perspectiva en los procesos de planificación y presupuestación participativa.</li> <li>• Sin embargo, existen algunas experiencias en que el tema de género tiene un tratamiento transversal y en algunas comunidades se cuenta con participación activa por parte de las mujeres.</li> <li>• Se visualiza una necesidad por mayores oportunidades de capacitación para las mujeres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En términos generales existe adecuada equidad de género en las políticas locales. Sin embargo, son pocas las experiencias importantes en ciertos municipios que se deben sobre todo a voluntades políticas específicas.</li> <li>• Hay un municipio con diagnóstico desagregado.</li> <li>• No se crean las condiciones positivas necesarias para generar la participación de la mujer.</li> <li>• Falta de conocimiento de lo que implica el enfoque de género.</li> <li>• No se crean espacios para la participación de mujeres y no se da capacidad económica para estas actividades.</li> <li>• Faltan indicadores para medir el impacto del enfoque de género en el tema de la planificación participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Código Municipal estipula la incorporación de la perspectiva en los procesos de planificación y programación presupuestaria. Sin embargo, en la práctica las iniciativas para abrir espacios a la mujer no son muchas y corresponden a propuestas particulares.</li> <li>• Los procesos de inclusión de la mujer se enfrentan a una herencia patriarcal de la sociedad guatemalteca que poco a poco van reclamando espacios.</li> <li>• Las mujeres juegan un rol fundamental en los procesos de participación ciudadana en Guatemala, por lo que es importante fomentar su incorporación como estipula la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptos que van de la mano de la equidad de género como política de desarrollo municipal:</li> <li>• Liderazgo en la juventud/mujeres</li> <li>• Ética en la administración pública</li> <li>• Coordinación interinstitucional</li> <li>• Nuevos liderazgos</li> <li>• Globalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es muy débil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una necesidad de las mujeres en ganar espacios ya que es difícil que se reconozca el esfuerzo del género.</li> <li>• Debe mejorarse cuantitativamente la participación de la mujer. Aún cuando la Ley Electoral garantiza hasta un 30%, falta promoción de esta norma.</li> <li>• Las mujeres terminan sus estudios universitarios y reciben bajos salarios, son víctimas de acoso sexual y de discriminación.</li> <li>• Se abogó por una "sociedad en familia", aislando los conceptos de patriarcalo y patriarcalo.</li> </ul>

En los cuadros N° 6 “a y b” se aprecia una fuerte criticidad por parte de quienes asistieron a los talleres con respecto a la calidad de los espacios de participación ciudadana generados desde las experiencias de descentralización. Es por ello que en casos como Nicaragua y El Salvador se argumenta que la práctica ha estado más en procesos de desconcentración y no necesariamente de descentralización.

En El Salvador se indica que la participación ciudadana surge ante un abandono de políticas públicas integrales que permitan darle una verdadera autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales, esto con el agravante de que los procesos de participación ciudadana se han desvirtuado en muchos casos. Empero, procesos recientes e inacabados, que responden a contextos globales y particulares, como es el caso de la región centroamericana, que posee una herencia estado-céntrica desde la independencia.

Los gobiernos locales se enfrentan a limitaciones y deficiencias no sólo en cuanto a recursos humanos, técnicos y financieros, como señala la mayoría de los participantes en los talleres, sino que existen limitaciones en cuanto a la formación de capital social, una variable difícil de cuantificar y que se requiere para fomentar las redes de apoyo y comunicación para el oficio de la ciudadanía.

Es así como en ocasiones surgen iniciativas para la promoción de la participación ciudadana desde el gobierno local, pero sin un trabajo integral con las organizaciones de la sociedad civil o viceversa; o se desarrollan proyectos desde las organizaciones no gubernamentales sin contemplar la participación del municipio, por lo cual no se logra articular un adecuado entendimiento entre las autoridades locales y los actores sociales.

A partir del Cuadro N° 7 es posible extraer dos variables independientes que inciden en los procesos de planificación y presupuestación participativa: voluntad política y cultura participativa, por lo cual se infiere que una cultura política poco participativa –tendiente a privilegiar lo individual sobre lo colectivo–, con escasos liderazgos políticos y sociales, plantea desafíos para la implementación de procesos de planificación y presupuestación participativa.

A su vez, cualquier proceso que involucre inclusión de la ciudadanía requiere contar con adecuados recursos económicos y humanos para asegurar su sostenibilidad. De forma tal, el acceso a la información, producto de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, por parte de los actores políticos y sociales, resulta ser indispensable, pero ello ha de ir acompañado con una constante capacidad de apropiación de la información y del conocimiento, que resulte de la sensibilización y la adecuada capacitación –mediación pedagógica.

En este sentido se reitera la necesidad de democratizar la información y el conocimiento; es decir, no basta con tener acceso, si no son lo suficientemente claros –entendibles– y de calidad, de manera que las personas tengan la posibilidad de manejarlos, apropiárselos y hacer uso cotidiano de ellos.

El Cuadro N° 8 destaca que no en todos los países se han dado procesos de planificación participativa, ni la totalidad de los participantes en los talleres tiene conocimiento de estas experiencias, por lo que algunos de los comentarios expresados manifiestan la percepción de quienes participaron, en términos generales, sobre la

inclusión del enfoque de género en los municipios y en las políticas públicas de ahí emanadas y no específicamente sobre planificación participativa.

Hecha esta aclaración, los diversos comentarios resultan valiosos para demostrar que los municipios poseen escasa preparación, información y hasta voluntad en abrir espacios reales de participación a las mujeres, lo cual no es sinónimo de cantidad de mujeres sentadas en una mesa de decisión, sino más bien de la incorporación efectiva del enfoque de género en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En aquellos casos en que sí se han dado fuertes experiencias de planificación participativa y presupuestación participativa, la incorporación de la perspectiva de género ha sido limitada y no se le ha dado la importancia que merece.

En otros casos se dieron divergencias en cuanto al hecho de que la inclusión del enfoque de género ha respondido más a esfuerzos aislados generados por voluntades políticas específicas de ciertos gobiernos locales que a una política pública integral tendiente a ello en todos los municipios del país.

### (c) Algunas estrategias y metodologías de participación ciudadana

Las relaciones de la sociedad civil organizada o no, con las estructuras de gobierno –nacional, regional o local– se encuentran sometidas a la necesidad de reflexionar constantemente sobre una serie de transformaciones en sus esquemas formales e informales para la toma de decisiones y sobre las manifestaciones políticas que de ahí se entretienen.

Ciertas situaciones surgen en ocasiones por motivaciones internas de las instituciones políticas, de los interlocutores que las dirigen, o bien, por campañas de incidencia emanadas por grupos de la sociedad civil, quienes suelen exigir desde la transparencia hasta la inclusión y equidad en la definición, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas públicas, proclamando así adecuados espacios reales y efectivos de participación ciudadana en estos procesos.

Los esquemas de poder e incidencia que se crean constantemente en el espectro de la constitución de las agendas políticas del momento están profundamente matizados por parte de los interlocutores políticos y “*los roles*” que estos asumen, especialmente cuando se trata de iniciativas provenientes del Ejecutivo y con fuertes intereses encontrados por los parlamentarios o por la oposición extraparlamentaria que ha logrado amplificar sus intereses y posiciones.

La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil responde así, en una primera instancia, a iniciativas que buscan alterar, modificar o frenar las políticas públicas para que estas sean más afines a la heterogénea composición social.

En el año de 1997, la Fundación Arias, en el marco del proyecto “La formación de una cultura democrática en Centroamérica. El papel socializador de las ONG”, concluyó que en la región no existe un único concepto de incidencia, ni tampoco una visión estructurada de la misma.

Como una síntesis de la reflexión generada en el proceso de “**Hagamos las Cuentas**”, en el marco del entorno, logros y estrategias de participación ciudadana en el espacio local se destaca lo que se presenta en el siguiente cuadro.

## Cuadro 9a

**ENTORNO, LOGROS Y ESTRATEGIAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL ESPACIO LOCAL**

Entorno centroamericano	Logros y desafíos centroamericanos	Estrategias para la acción centroamericana
<p><b>Entorno social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acuerdo con las y los participantes existen desequilibrios territoriales, que afecta el desarrollo local de los municipios diferenciadamente.</li> <li>• En cuanto a integración social, se destacó que los gobiernos locales han ido ganando mayor presencia política, económica, así como un más alto grado de autonomía.</li> <li>• La globalización, especialmente cultural, afecta el entorno de la región y el resto del mundo. Se destacó, que ello reconfigura las relaciones de lo nacional hacia lo local-global.</li> <li>• Aumento de la pobreza y ausencia de políticas públicas para hacerle frente. También se señaló un crecimiento generalizado de un sentimiento de inseguridad ciudadana.</li> </ul> <p><b>Entorno político</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernabilidad, se rescató que este es un tema de actualidad en Centroamérica y, en este sentido, hay esfuerzos de articulación de los diferentes actores para llevar adelante las plataformas programáticas y las redes de articulación.</li> <li>• Voluntad política para que exista participación real. A este respecto, también se hizo mención de la influencia político-partidaria que afecta los procesos y de la polarización del sistema de partidos en varios países centroamericanos.</li> </ul>	<p><b>Logros</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se destacó un avance significativo de los marcos normativos en el espacio local.</li> <li>• También se identificaron experiencias de planes estratégicos participativos a nivel municipal, de cara a promover planes operativos.</li> <li>• Ha habido, como parte del proceso descentralizador, generación de mancomunidades, lo que coadyuva para el intercambio de información y experiencias.</li> <li>• La participación ciudadana local implica avances incipientes en cuanto a democracia directa. También en este ámbito se destacó como un logro la elección separada de las autoridades municipales.</li> <li>• Se han logrado avances significativos en cuanto a procesos de descentralización.</li> <li>• También se ha avanzado en cuanto a institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en varios de los países.</li> <li>• Se han logrado procesos de planificación participativa en algunos municipios.</li> <li>• También se destacó el logro de una concertación comunitaria donde se ha aplicado planes participativos, lo que también contribuye a una sensibilización de la comunidad y mejor movilización de recursos.</li> <li>• Algunos de los planes y acciones que se han propuesto trascienden el período de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas estrategias, que se expusieron tienen que ver con la construcción de una ciudadanía a través de procesos de fortalecimiento de la participación, basados en mecanismos de auditoría y control social, en la búsqueda de la equidad en la asignación de los recursos públicos.</li> <li>• Generación de alianzas estratégicas de las distintas fuerzas que emergen alrededor del municipio para consolidar redes de sociedad civil, mancomunidades en el ámbito municipal, todo ello como sumatoria de fuerzas hacia la incidencia en políticas públicas.</li> <li>• Articulación de redes regionales que fortalezcan los lazos de coordinación comunicación y solidaridad para el desarrollo de las capacidades y potencialidades locales para que los presupuestos locales participativos sean instrumentos de desarrollo local y regional. Con un manejo transparente de los recursos públicos. En este sentido, se destacó que toda gestión entre más transparente es hay menos corrupción.</li> <li>• Se debe realizar una mejor gestión de los recursos que promuevan el desarrollo de conocimiento local, nacional y regional.</li> <li>• Se debe seguir produciendo a partir de un esfuerzo de todos los actores una cultura de la planificación.</li> <li>• Crear y fomentar una cultura cívica y política que esté institucionalizada para promover la participación de la ciudadanía.</li> </ul>

## Cuadro 9a (continuación)

## ENTORNO, LOGROS Y ESTRATEGIAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL

Entorno centroamericano	Logros y desafíos centroamericanos	Estrategias para la acción centroamericana
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se citaron una serie de características que, según las y los participantes, describen en general el entorno político de la región, como centralismo del Estado, existencia de dispersión comunitaria, dependencia paternalista, clientelismo político, apatía ciudadana, problemas de acceso a la información y una prevaencia de lo individual sobre lo colectivo.</li> </ul> <p><b>Entorno económico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Competitividad, eficiencia y eficacia: como optimizar recursos para tener un mayor impacto social sobre las necesidades de la población.</li> <li>Escasez de recursos económicos, tanto de los ciudadanos como de los gobiernos locales, para desarrollar proyectos.</li> <li>Se puntualizó en fenómenos que caracterizan el ambiente económico como privatización de servicios, reducción de fondos de la cooperación internacional y crisis fiscal.</li> </ul>	<p><b>Desafíos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A pesar de que se ha avanzado en marcos normativos que potencian la participación ciudadana se plantea como un reto la implementación de los mismos.</li> <li>Debe legislarse la participación comunitaria.</li> <li>Se requiere fortalecer una visión conjunta de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es necesario aprender a transformar conflictos y a aceptar a quien es o piensa diferente.</li> <li>Avanzar hacia la construcción y fortalecimiento de la democracia.</li> <li>Tiene que aprovecharse el capital social, y además promover la formación de redes sociales.</li> <li>Por otra parte, se destacó que cualquier estrategia que implique participación ciudadana debe incorporar el enfoque de género y de los distintos grupos étnicos que habitan las naciones centroamericanas.</li> <li>Se deben promover alianzas estratégicas entre la comunidad, el municipio y la sociedad civil, pues el desarrollo tiene que ser compartido. Tienen que promoverse las sinergias.</li> <li>Consecución de proyectos y asistencia técnica a fin de asegurar la sostenibilidad de los procesos entre la comunidad y el municipio.</li> </ul>

En la región centroamericana ha resultado difícil establecer con exactitud cuáles han sido las metodologías empleadas, y sus expresiones, para desarrollar procesos de participación ciudadana, puesto que muchas de las experiencias desarrolladas son incipientes y carecen aún de un adecuado sustento metodológico, o al menos estructurado.

Las expresiones de participación ciudadana más comunes, entre los tipos de baja y de poca o escasa institucionalidad, resultan ser los procesos de incidencia ciudadana, planificación participativa –con o sin auditoría ciudadana– y una incipiente generación de experiencias en presupuestación participativa.

En la mayoría de los casos ha faltado visión, por parte de los actores del proceso, para sistematizar sus experiencias. En muchos casos, cuando estas se han realizado, van más en función de satisfacer los intereses de la cooperación internacional, que de la decodificación de las realidades vividas y su reconstrucción histórica del proceso, desde la perspectiva de los actores.

Es también recurrente encontrar que el objeto de las experiencias no radica necesariamente en la aplicación del instrumento metodológico como tal, sino más bien

en la búsqueda de un interés superior, tal como la promoción de la gobernabilidad democrática participativa, la inclusión y equidad ciudadana en la toma de las decisiones públicas, o incluso la transparencia y la rendición de cuentas en el accionar del gobierno local.

En la mayoría de los casos, por el fondo, las metodologías no difieren en cuanto parten de comprender la realidad del entorno, generar un proceso más o menos planificado, reconfigurar relaciones de poder e incidir en el proceso de las políticas públicas.

Es quizás en el último punto –el proceso de las políticas públicas– donde se generan las vertientes clasificatorias de las metodologías empleadas; así, por ejemplo, muchas lo que pretenden es incidir en la definición de la agenda pública del gobierno local o del aparato estatal que afecta o influye en el espacio local; otras pretenden acciones más progresivas, como la implementación o fiscalización de las políticas públicas.

Se señala, además, que el concepto de presupuesto participativo visto desde una perspectiva integral –promovido por actores políticos y sociales, y el cual reitera la necesidad de incorporación de la sociedad civil organizada o no–, conlleva comprender su dinámica en las distintas fases y formas durante todo el proceso de las políticas públicas en el seno local, así como de las acciones conjuntas para incidir en las políticas del gobierno que afecten o beneficien a la municipalidad.

Se habla entonces de sociedad civil organizada y no organizada –sin entrar en las posibles discusiones epistemológicas del concepto– desde una visión simple y llana, en el entendido de comprender la necesidad de crear espacios que contribuyan a la representatividad de la ciudadanía organizada y de la no organizada; a pesar de que ello no omite que en el proceso metodológico de participación ciudadana se crean estructuras de representatividad social para asegurar la aplicabilidad del proceso.

Por otra parte, cuando se confrontan las decisiones consensuadas con las decisiones implementadas, se destaca una fuerte diferenciación en relación con el nivel de cumplimiento real, situación que suele encontrarse condicionada en una primera instancia por las decisiones requieren de su implementación una visión a mediano plazo –mientras que la percepción ciudadana desea los resultados al corto plazo–, por la influencia de aspectos exógenos que de una forma u otra repercute en la debida implementación y, en otro nivel, porque en efecto existe una falta de voluntad política.

### *Los procesos de incidencia*

Estas metodologías, en las décadas del sesenta, setenta y ochenta, se han caracterizado en la región por ser una especie de mezcla de las experiencias sociales basadas en la confrontación, la protesta y la desestabilización, con las adaptaciones y contextos de la institucionalidad democrática basados en el respeto del fortalecimiento del Estado de Derecho.

Se puede inferir entonces que existen tres grandes tipos de ejercicio de oposición extraparlamentaria a partir del uso efectivo de la incidencia: **(a)** inconstitucional e irresponsable, **(b)** constitucional e irresponsable, y **(c)** constitucional y responsable.

El primero violenta de una forma directa o indirecta el respeto al Estado de Derecho, afectando derechos básicos como el libre tránsito, entre otros. Esta expresión tiende a ser recurrente en conflictos sociales, cuya escalada ha generado altos niveles de intolerancia, posicionamiento y crisis de relación-comunicación entre los actores políticos sociales.

Los tipos “b” y “c” corresponden a situaciones en las cuales el diálogo político y la negociación, así como las reglas de juego de los respectivos sistemas políticos, han contribuido a la canalización o, al menos, a la liberalización de las tensiones sociales y políticas.

En el caso del tipo “b”, se pueden identificar experiencias de incidencia que se dan dentro del ordenamiento jurídico, pero cuyos intereses o posiciones tienden a afectar el interés general de la ciudadanía, encontrándose así en una confrontación de intereses particulares versus valores sociales y políticos predeterminados

En tercer grupo – del tipo “c” –, podríamos generalizar, se constituye por una incidencia ciudadana activa, la cual tiene una claridad específica de su agenda y que, además, de forma parcial o total, se integra con posiciones proactivas que, a pesar de los niveles de conflictividad, pueden conducir a la concretización de acuerdos reales reflejados en las políticas públicas.

Entonces, la incidencia puede ser el resultado de una definición programática, en cuyo caso los efectos deseados son buscados consciente y planificadamente, como un proyecto específico o como parte de un proyecto cuyos objetivos son mucho más amplios y en el marco de un ejercicio flexible y esporádico de la sociedad civil.

Cuadro 10

## CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE INCIDENCIA DESDE LA VISIÓN CENTROAMERICANA

CONCEPTO DE INCIDENCIA	<b>Costa Rica</b>	“...es el conjunto de acciones realizadas por la ONG con el propósito de influir por un lado, en los procesos de conformación de una opinión pública alrededor de ciertos asuntos que forman parte de la agenda social o permanecen en la esfera de lo privado, pero que se considera que deben ser asumidos como interés común; por el otro, en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas dentro de las instancias de carácter nacional (gobierno central, instituciones descentralizadas, Asamblea Legislativa, etc) como en el plano local (municipalidades, organizaciones de desarrollo y oficinas gubernamentales locales). Finalmente, puesto que por razones de proceso de globalización, el espacio público parece traspasar las fronteras nacionales, también deben incluirse dentro de esta concepción de incidencia aquellas acciones realizadas por algunas ONG para influir en los puntos de vista o en las decisiones de instancias multilaterales y de cooperación internacional, que tiene efectos locales en términos de política pública”.
	<b>El Salvador</b>	“un proceso, que busca afectar la política pública a efecto de transformar las condiciones objetivas y subjetivas de la sociedad, en un momento determinado”.
	<b>Guatemala</b>	“son todas las acciones que realizan con el objetivo de incidir en políticas nacionales para beneficio de los afectados y por ende esto crea una situación de mejora en la democratización de espacios así como la satisfacción de servicios”.
	<b>Honduras</b>	“cualquier actividad que realiza una organización y que produce un cambio positivo en la población meta”.
	<b>Nicaragua</b>	“la capacidad individual o colectiva, técnica, humana, política de una persona o institución que se propone provocar o no cambios en el desarrollo de una política gubernamental, grupal, social, sectorial o familiar”.
	<b>Panamá</b>	“es un proceso mediante el cual las ONG construyen espacios de articulación entre sí (redes), realizan labores de acompañamiento técnico y solidario a organizaciones de base y definen posturas nacionales en torno a intereses comunes para influir en los espacios de concertación nacional y en formulación de políticas públicas”
	<b>Incidencia en sentido amplio</b>	Es todo lo que hacen las organizaciones con un impacto positivo en la población meta (como la definición propuesta por un grupo de Honduras)
	<b>Incidencia organizativa</b>	Es la que crea y fortalece la organización social mediante acciones como la capacitación y el acompañamiento. ( es la que da sustento a la definición en Panamá)
	<b>Incidencia Política Ciudadana</b>	Es la que se negocia poder con otros que lo sustentan (el gobierno, la empresa privada, la cooperación internacional, etc.) para mejorar la calidad del ejercicio ciudadano. Mediante esta incidencia se eleva y amplía la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas y se involucra a la ciudadanía directa o indirectamente en la política pública.

*Fuente:* Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Diagnóstico sobre la Incidencia Centroamericana; pp. 9-11.

De los conceptos anteriores se desprenden los siguientes elementos que ayudan a entender qué es incidencia política ciudadana en la región:

- *La noción de proceso.* La incidencia no es algo que las organizaciones puedan lograr hacer de un día para otro, se requiere de preparación previa: organización, reconocimiento de necesidades y demandas comunes.

- *La noción de organización.* No se puede pensar en realizar una campaña de incidencia individualmente, es necesaria la organización, pero antes que ello una adecuada reflexión del por qué y para qué se incita a la organización.
- *La noción de cambio.* Es necesario que todas las organizaciones de la sociedad civil participantes comprendan la situación que se desea transformar, el por qué y para qué. En una campaña de incidencia se busca lograr algún impacto en una política pública (ya sea cambiarla, formularla o inclusive detenerla).
- *La noción de Estado.* Cuando hablamos de incidencia y de políticas públicas, necesariamente tenemos que hacer referencia también al actor que hace, controla y ejecuta estas políticas públicas; ese actor es el Estado. Estas políticas públicas se pueden expresar en forma de leyes, presupuestos, planes, proyectos, y pueden ser diseñadas o ejecutadas por los distintos poderes u órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y también por los gobiernos locales o alcaldías.
- *La noción de acción planificada.* La incidencia política ciudadana no se puede improvisar, es necesario contar con un plan, con el cual se permita aprovechar al máximo nuestros recursos (información, personas, dinero), y ayude a focalizar de manera precisa el resultado pretendido.

Una visión general del concepto de incidencia política ciudadana que abarque los anteriores factores sería el siguiente:

*“Es un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada dirigidas a transformar relaciones de poder. Su propósito es lograr cambios específicos que beneficien a la población o a los sectores involucrados en el proceso. Estos cambios pueden abarcar el ámbito público o privado. La incidencia se logra mediante un plan estratégico y en un plazo razonable”*

Entonces, la definición de incidencia política ciudadana implica que:

- La incidencia no se da sólo por una voluntad de negociación o por la imposición de los recursos de poder para la toma o no de decisión –poderes de veto informales, o poderes de obstrucción. Se requiere de otro tipo de aspectos para el logro de los objetivos propuestos. Se trata de negociar el poder, lo cual exige la estructuración de un plan que permita hacer acciones simultáneas.
- Debe llevar al fortalecimiento del ejercicio ciudadano, lo cual implica, a su vez, participación, gestión y fiscalización; el ejercicio pleno de los derechos.
- Hay necesidad de focalizar la acción hacia fuera, no sólo hacia las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de una negociación entre los que tienen y los que no tienen el poder, por lo tanto el propósito es detectar cuáles son los actores y el cómo se va a desarrollar el proceso.

Cuadro 11

PROCESO DE INCIDENCIA FUNDACIÓN ARIAS

PROCESO DE INCIDENCIA	DESARROLLO DEL PROCESO		COMPLEMENTOS OPERATIVOS	
	INDUCCIÓN CONCEPTUAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Aproximación conceptual</li> <li><input type="checkbox"/> Aproximación operativa</li> </ul> </li> <li>• Participación ciudadana                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Construcción del buen gobierno</li> <li><input type="checkbox"/> Democracia participativa</li> <li><input type="checkbox"/> Democracia inclusiva</li> </ul> </li> <li>• Poder                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Recursos de poder</li> <li><input type="checkbox"/> Percepciones del poder</li> <li><input type="checkbox"/> Uso de los recursos de poder</li> <li><input type="checkbox"/> Empoderamiento y revalorización</li> </ul> </li> <li>• Estado y políticas públicas                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Dinámica del Estado</li> <li><input type="checkbox"/> Proceso de políticas públicas</li> <li><input type="checkbox"/> Toma de decisiones políticas</li> </ul> </li> </ul>	ANÁLISIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación</li> <li>Preparación</li> <li>Constante análisis del entorno</li> <li>Diagnósticos internos</li> <li>Identificación: información</li> <li>Criticidad constructiva</li> <li>Proactividad – visión</li> </ul>
PLAN DE INCIDENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis y selección del problema                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Identificación de las demandas</li> <li><input type="checkbox"/> Definición del problema</li> <li><input type="checkbox"/> Causas y consecuencias</li> </ul> </li> <li>• Definición y afinación de la propuesta                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Lo que se pretende</li> <li><input type="checkbox"/> Cómo y cuándo se pretende</li> </ul> </li> <li>• Análisis del poder                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Análisis del espacio de decisión</li> <li><input type="checkbox"/> Mapa del poder</li> <li><input type="checkbox"/> Auto – análisis</li> </ul> </li> <li>• Definición de estrategias y actividades                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Estrategias</li> <li><input type="checkbox"/> Tácticas</li> <li><input type="checkbox"/> Organización</li> <li><input type="checkbox"/> Recursos humanos y materiales</li> </ul> </li> <li>• Evaluaciones                             <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Auto – evaluaciones</li> <li><input type="checkbox"/> Evaluaciones</li> <li><input type="checkbox"/> Metaevaluaciones</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Seguimiento</li> </ul> </li> </ul>	ACCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflictos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Internos</li> <li>Externos</li> </ul> </li> <li>Procesos de toma de decisiones</li> <li>Planeación estratégica</li> <li>Negociaciones                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Internas</li> <li>Externas</li> </ul> </li> <li>Comunicación                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Bases</li> <li>Prensa</li> <li>Políticos</li> <li>Aliados-Enemigos</li> <li>Formadores</li> <li>Redes sociales</li> <li>Tecnología</li> </ul> </li> <li>Cabildeo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutivo</li> <li>Legislativo</li> <li>Municipal</li> </ul> </li> <li>Impacto                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados</li> <li>Gestión</li> <li>Proceso</li> </ul> </li> <li>Planes de contingencia</li> <li>Sistematización</li> </ul>	
	DESARROLLO			PROFUNDIZACIÓN
PROGRESIÓN DEL PROCESO DE INCIDENCIA				

### *Planificación participativa*

Constituye el proceso mediante el cual las comunidades conjuntamente con las autoridades municipales –en ocasiones se incluyen las autoridades nacionales con presencia en el municipio– elaboran un plan de desarrollo estratégico, el cual puede ser anual o plurianual, de forma tal que se deja un precedente sobre los acuerdos consensuados, en materia de desarrollo comunal, tomados por los actores políticos y sociales, lo que coadyuva en muchos casos a superar los ciclos electorales y la falta de continuidad en las políticas públicas.

Sin embargo, este tipo de proceso no ha sido suficiente para generar una descentralización a lo interno del municipio y, por ende, es común encontrarse con gobiernos locales tendientes a replicar los mismos esquemas de inequidad y exclusión dados en el gobierno central.

Entre sus principales fases se destacan las tres que se señalan a continuación.

***Investigación, diagnósticos participativos e identificación de prioridades.*** Constituye la fase de socialización del conocimiento y la definición e identificación de las principales necesidades de las comunidades, sean estas de carácter social, ambiental, político, económico, entre otras.

Suele realizarse en subdivisiones territoriales o en el marco de un encuentro o asamblea general; sin embargo, en la praxis hemos identificado tendencias que imposibilitan la participación real de la ciudadanía a partir de ciertos factores:

- Proceso de convocatoria. Al respecto la metodología aplicada para la convocatoria permite ser tan incluyente o excluyente como se desea.
- Los horarios de los encuentros pueden contribuir a sesgar una mayor participación de hombres o mujeres, así como de diversos sectores de la zona.
- La identificación de las instalaciones en donde realizar las actividades también juega un papel importante, puesto que puede dificultar la asistencia de los sectores más rurales o lejanos.

Esta fase constituye el punto de partida para conocer cuáles son los problemas y necesidades de la población, los recursos con que se cuenta, así como las percepciones y posiciones entre actores políticos y sociales. Además, esta fase coadyuva a la construcción del mapa de capital social y, por ende, en ocasiones a la toma de decisiones en función del fortalecimiento de los espacios de ciudadanía organizada.

Una vez identificadas las realidades de la comunidad, se inicia un proceso de identificación de prioridades, el cual lleva a una negociación entre los mismos sectores sociales.

La identificación de las soluciones parte de la realidad comunal y de la capacidad de ejecución y presupuestaria del gobierno local y, aún cuando en algunas experiencias es común encontrar el aporte ciudadano de contrapartida –sea este económico

o en trabajo voluntariado—, la realidad es que este tipo de acciones son más una excepción a la regla que una práctica generalizada.

Si los diagnósticos fueron elaborados en situaciones de subdivisión territorial, estos tienden a ser socializados, discutidos y negociados entre los diversos sectores, para obtener una matriz de carácter regional que englobe a las comunidades pertenecientes del municipio.

**Socialización.** En algunas de las experiencias, los resultados obtenidos y consensuados pasan por un proceso de socialización con respecto al total de la ciudadanía, ello para asegurar que las personas que no asistieron a los encuentros puedan generar una opinión informada.

En Centroamérica encontramos experiencias que van desde la no socialización de la información hasta las que adoptan diversos tipos de socialización. Entre estas últimas se destacan las que cumplen un único principio de publicidad de los documentos y aquellas que permiten abrir un mecanismo para la canalización de las disconformidades e incluso casos en que los resultados finales pasan por ser validados a través de un cabildo abierto.

**Evaluación y monitoreo.** Lamentablemente, no todas las experiencias de planificación participativa conllevan trabajos de evaluación y monitoreo, por medio de los cuales se pueda dar un seguimiento al nivel de cumplimiento de los acuerdos consensuados.

Además, parece ser una tendencia que sean aquellos procesos de planificación participativa promovidos por la sociedad civil los que generen mayores incursiones en este sentido. Por tanto, se hace cada vez más necesario que los procesos de participación ciudadana promovidos por el gobierno local puedan abrir espacios para la evaluación y el monitoreo ciudadana. Entonces, se puede especular que cuando ello ocurre, las comisiones o grupos de evaluación y monitoreo tienden a ser, según la voluntad política, de baja a alta en comisiones conformadas por el personal del municipio, comisiones conformadas de manera mixta —del municipio y de la sociedad civil organizada o no—, y por último, comisiones conformadas por la sociedad civil —independientemente de que provengan las personas de organizaciones o no.

### *Presupuestos participativos*

Los procesos de presupuestación participativa, desde la perspectiva de la Fundación Arias, pretenden impulsar la participación ciudadana y promover la gestión eficiente y transparente de las autoridades públicas en el espacio municipal y en otras áreas de la acción pública que le afecten.

La expresión concreta del *oficio de la ciudadanía* en los presupuestos participativos enriquece la vida pública de una determinada comunidad y a la institución misma que acoge dicho mecanismo de participación. Además, los grupos acostumbrados a competir entre sí por el acceso a los recursos de poder, deberán desarrollar capacidades de negociación cooperativa que faciliten un manejo adecuado y la integración de los niveles de tensión, para ser recanalizados en propuestas productivas,

haciendo énfasis, más que en la solución de conflictos, en la promoción de habilidades para crear relaciones constructivas sostenibles.

Este mecanismo permite una participación abierta, en la cual la ciudadanía es partícipe de la definición de las reglas del proceso, combinándose así elementos de la representación política con las normas de la democracia directa. Con la participación en los presupuestos, es posible obtener las opiniones y las experiencias concretas de cada ciudadana o ciudadano que se involucra, con lo cual se logra que las propuestas adoptadas tengan como resultado un acervo de sus conocimientos y percepciones específicas y generales, orientadoras de los juicios de valor propios de la comunidad.

La promoción de estos espacios lleva a una recomposición de las relaciones y el papel del gobierno local y de la ciudadanía crea procesos de co-gestión de las políticas públicas que a su vez implican una ruptura con el sistema y mentalidad tradicional del planteamiento de los esquemas centralistas de decisión.

Para que esta dinámica pueda darse, debe estar amparada a un proceso de mediación pedagógica tendiente a dotar de las capacidades y habilidades necesarias de instrumentalización a los actores políticos y sociales, de forma tal que se acentúen las condiciones para asegurar, no sólo una igualdad en el proceso de toma de decisiones, sino también una equidad real desde la comprensión y el manejo de la información.

### **III. Análisis de experiencias en participación ciudadana**

La participación de la ciudadanía en procesos de participación ciudadana, en el espacio local o inclusive nacional, implica un costo económico y de tiempo, tanto en su elaboración y preparación, como para las mismas personas que asisten.

El participar en los asuntos comunales implica una inversión de tiempo por parte del ciudadano interesado, tiempo que posiblemente se lo deberá restar a sus otras actividades personales, sean estas laborales, familiares o de recreación.

Aún cuando el ciudadano posea el interés, necesidad o convicción de hacer valer sus pensamientos, no toda la ciudadanía cuenta con las capacidades básicas para acceder a la información y transmitir sus ideas, así como para contar con plataformas de acción comunitaria, especialmente cuando se carece de espacios de participación ciudadana.

Es así como el acceso a la información –tanto cuando se carece de mecanismos institucionales para su producción o difusión–, tanto como la apropiación y transformación de esa información en conocimiento son barreras estructurales que perjudican la participación real y efectiva de los sectores sociales tradicionalmente excluidos y marginados en la arena política de una determinada comunidad.

En las experiencias del Municipio de Aserrí, Costa Rica, y del Municipio de San Lorenzo, Nicaragua, se ejemplifica la necesidad de acceso a la información y al conocimiento por actores políticos y sociales. A pesar de las diferencias culturales y políticas entre una y otra experiencia existe una serie de elementos coincidentes que permiten realizar un llamado de condicionalidades inherentes a la participación ciudadana en el espacio local.

En el primer caso, la Municipalidad de Aserrí diseñó una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos locales como facilitadores de un proceso directo de inserción de sus administrados en la planificación, en la toma de las decisiones y en la fiscalización de su Municipio por medio de la infraestructura y servicios, el desarrollo de una economía local sólida y sustentable y la consolidación de una autonomía real del gobierno municipal.

En el segundo caso, la Municipalidad de San Lorenzo implementó una estrategia de participación ciudadana para la promoción de un plan estratégico participativo, el cual permitiese construir una visión y misión concertadas de la comunidad entre actores políticos y sociales. Este esfuerzo se ha encaminado, además de construir una serie de metas multianuales, a fortalecer la estructura social de San Lorenzo, contribuyendo a una gobernabilidad democrática participativa e inclusiva.

A partir del análisis de ambos casos, se desprende que la participación ciudadana promovida en el espacio local viene a contribuir a procesos de descentralización desde abajo, es decir, desde las mismas comunidades.

Esta descentralización desde abajo tiende a ser, en una primera forma, una descentralización del propio gobierno local y, en un segundo orden, –y quizás un poco más lento aún–, hacia la descentralización de otras estructuras, tal es el caso de las instituciones gubernamentales, que desarrollan proyectos o acciones en aquellas comunidades abiertas a la participación ciudadana.

Las experiencias analizadas obedecen a distintos esfuerzos que de una forma directa o indirecta contribuyen al fortalecimiento de la calidad de la gobernabilidad y gobernanza democrática, especialmente en cuanto a la relación entre los actores políticos con la sociedad civil que participan en la definición y aprobación de políticas públicas para el desarrollo local, quedando aún pendientes esfuerzos conjuntos para la implementación y fiscalización.

Las experiencias identificadas se encuentran inmersas en realidades sociopolíticas particulares que influyen en cada uno de los casos de forma distinta y subjetiva; es decir, lo que en un lugar bajo ciertas condiciones puede ser un aspecto positivo, en otro entorno equivale a un valor neutro o incluso negativo.

Los objetos de estudio se caracterizan por constituirse de lecciones propias que comparten algunos rasgos comunes, pero cuya viabilidad y nivel de éxito se desprende de lógicas y relaciones particulares; es decir, permiten entender que las fases operativas no representan garantía alguna para la construcción de una fórmula mágica en la construcción de procesos reales de participación ciudadana.

Entre las principales observaciones genéricas que se desprenden del análisis comparativo de las experiencias de planificación y presupuestación participativa se destacan las siguientes:

- Estas experiencias de participación ciudadana en el gobierno local no tienen como “razón de ser” el sustituir a la democracia representativa ejercida por los actores políticos.
- El nivel de éxito de la participación ciudadana no puede ser traducido, ni reducido estrictamente a una cuestión cuantitativa medida por las listas de

asistencia de la ciudadanía, sino más bien debe observar la calidad del espacio de participación; es decir, no se busca que siempre esté el mismo grupo de ciudadanos, sino más bien, que tenga una determinada necesidad, problema, u oportunidad, conozca sobre el proceso y sobre cómo puede participar en él.

- Las experiencias estudiadas se basan en la existencia de una voluntad política externada por las autoridades locales y por representantes de la sociedad civil. Sin embargo, la voluntad política no es condición *per se* del proceso, dado que ello requiere de una base estructural mínima que permita articular y construir las fórmulas de atenuación a la metodología de participación ciudadana que se adopte.
- El proceso de participación ciudadana y los consensos que de él se adopten requieren ser socializados en las comunidades que conforman el Municipio, indiferentemente de si se ha dado una alta o baja participación de estas en el proceso.
- Tanto el gobierno local como la sociedad civil requieren asumir un fuerte liderazgo en el desarrollo de las experiencias de participación ciudadana. La ingeniería del modelo de participación implica ser el producto de un proceso colectivo de toma de decisiones, con flexibilidad suficiente para apropiarse del conocimiento que la experiencia le genere.
- Los procesos de participación ciudadana estudiados tienden a premiar las estructuras de la sociedad civil organizada. No obstante, requieren madurar procesos que permitan la participación y el liderazgo de la ciudadanía, sin estar condicionada a la participación en una determinada organización.
- No todos los procesos de participación ciudadana cuentan con un adecuado nivel de institucionalización –ordenanzas municipales.

Aún cuando los espacios de participación ciudadana pueden ser el punto de canalización de una mayoría de personas, quienes se preocupan exclusivamente por sus necesidades, al encontrarse éstas en un espacio colectivo, donde se vierten las múltiples necesidades locales, se abre, en consecuencia, un espacio de sensibilización y de redefinición del imaginario colectivo –cuando el proceso es adecuadamente conducido.

#### **(a) Experiencia de la Municipalidad de Aserrí, Costa Rica**

La creación del Cantón de Aserrí, sexto de la provincia de San José, data del año 1882 cuando fue establecido mediante el Decreto Presidencial N°3, del 27 de noviembre<sup>9</sup>; posee un área geográfica de 167.10 km<sup>2</sup>, una topografía montañosa y quebrada que abarca un importante porcentaje de su superficie, una altitud que oscila entre los 1100 y 1796 metros sobre el nivel del mar. El área rural comprende el 82,16% de su territorio y el restante 17,03% al área urbana, y su población aproximada es de

50.000 habitantes, además se divide políticamente en siete circunscripciones territoriales, cuyas características son las siguientes:

Cuadro 12

## DATOS TERRITORIALES Y POBLACIONALES DEL CANTÓN DE ASERRÍ, 2001

Distrito	Área km <sup>2</sup>	Población (en miles de habitantes)	Densidad (hab/km <sup>2</sup> )
1. Aserrí Centro	15.09	23.844	1.580
2. Tarbaca	13.94	1.231	88
3. Vuelta de Jorco	22.32	6.155	276
4. San Gabriel	11.77	5.048	429
5. La Legua	81.59	1.472	18
6. Monterrey	8.10	421	52
7. Salitrillos	14.29	11.319	780
Total	167.1	49.490	3.223

Fuente: Sección de Investigación y Desarrollo del IFAM.

Aserrí tiene una tasa de analfabetismo del 8,19% y cuenta con 9 centros educativos a nivel de educación preescolar, 27 centros de educación primaria, 2 de educación secundaria y ninguna institución de educación especial. Su tasa de escolaridad es baja, dado que el 40% de los habitantes sólo tiene educación primaria frente al 4,24% con educación universitaria.

La población económicamente activa (PEA) corresponde al 33% del total de 50.000 habitantes; está conformada, en orden de importancia, por trabajadores domésticos, peones agrícolas, pequeños comerciantes, obreros de construcción, profesionales, técnicos y pensionados. Las principales actividades productivas del cantón –que determinan los ingresos municipales– se encuentran concentradas en unos pocos sectores: comercio, servicios, ganadería (leche) turismo y agricultura<sup>10</sup>; posee además una infraestructura de servicios públicos muy básica en las áreas de salud, asistencia social, educación, policía, etc., y una plataforma de industrias y de servicios privados casi inexistente.

### *El proceso de participación ciudadana*

La experiencia de Aserrí se inicia en el año 2002, con la voluntad del municipio en elaborar un plan estratégico de desarrollo cantonal participativo, lo cual a su vez es producto de un proceso de sensibilización y capacitación sobre los alcances y nuevas obligaciones legales a partir de cambios jurídicos que se dieron en el año de 1998 en el régimen municipal costarricense<sup>11</sup>, promovido por PRODELO<sup>12</sup>.

Entre las principales estructuras de organización ciudadana con que cuenta el cantón de Aserrí están: Asociaciones de Desarrollo Comunal, las Asociaciones de Administración de Acueductos, las Juntas de Vecinos, el Club de Leones, la Iglesia (distintas denominaciones religiosas), los grupos ecologistas, el Concejo para la Persona Joven y los grupos deportivos. Además, el sector privado está compuesto por pequeños comerciantes, transportistas, agroindustria, cooperativas, así como por servicios –turismo.

Como parte del proceso de planificación participativa, se nombra una “Comisión del Plan de Desarrollo”, integrada por 15 miembros, la mayor parte de ellos profesionales en distintas áreas, personas que si bien tenían una conocida filiación política, no se encontraban participando activamente en los procesos partidarios ni electorales. Tampoco formaban parte del Gobierno Municipal, ni tenían aspiraciones a los nuevos cargos de elección popular.

Los candidatos fueron propuestos por el Concejo Municipal y se extendió a ellos la labor de apoyo y capacitación del PRODELO, a través la GTZ, IFAM, UNGL y CONADECO.

En diciembre del 2002, el municipio entra en elecciones para el puesto de la Alcaldía en la primera elección popular directa para ese cargo que experimenta el sistema presidencialista costarricense. El entonces Ejecutivo Municipal – figura de antes de la creación del puesto de Alcalde –, Mario Morales, resulta electo en el puesto y, por ende, le da una continuidad mayor al proceso que se estaba gestando de participación ciudadana.

A partir del trabajo realizado por la Comisión de Plan de Desarrollo y la investigación documental efectuada sobre la realidad cantonal y municipal, así como los esfuerzos de la Alcaldía en instrumentalizar la iniciativa de participación ciudadana, se inicia un proceso de convocatoria a toda la comunidad, a partir de la siguiente estrategia metodológica:

Cuadro 13

## METODOLOGÍA PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, ASERRÍ

<b>I. FASE PREPARATORIA</b>	
<b>Seminario- taller para miembros del concejo municipal y de los concejos de distrito</b>	Se explicó la estrategia para la elaboración del proceso de participación ciudadana, sus alcances, objetivos y contenidos. Asistieron el Alcalde, los regidores, los síndicos y algunos funcionarios municipales y líderes comunales con destrezas para la elaboración de planes municipales.
<b>Motivación de las comunidades</b>	Se solicitó ayuda específica a la Iglesia Católica para que, a través de sus parroquias, se sensibilizara a las comunidades acerca de la importancia de atender el llamado de participación ciudadana que hacía el gobierno local, así como la importancia de tener voz y voto en la elaboración del proyecto de Plan de Desarrollo Cantonal Participativo y su respectiva estrategia de implementación.
<b>Motivación de los empleados municipales</b>	Mediante talleres de sensibilización y capacitación, se logró la motivación de los funcionarios del gobierno local, quienes en un primer momento colaboraron suministrando datos relacionados con sus respectivas competencias, para integrarse, posteriormente, en forma directa, a las instancias de diagnóstico y concertación. El énfasis en la inclusión estratégica del sector burocrático del municipio parte de una promoción de consciencia acerca de la corresponsabilidad y sostenibilidad de todos los sectores involucrados en el proceso

## Cuadro 13 (continuación)

## METODOLOGÍA PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, ASERRÍ

<b>II. FASE DE ELABORACIÓN</b>	
<b>Talleres con los Concejos de Distrito</b>	<p>Se realizaron reuniones con los integrantes de los Concejos de Distrito para solicitar su colaboración como facilitadores y actores del proceso y para motivarlos en cuanto al proceso de participación ciudadana<sup>13</sup>.</p>
<b>Talleres con las comunidades de cada distrito – elaboración de diagnósticos distritales –</b>	<p>Se realizaron en cada uno de los 7 distritos que conforman el Cantón de Aserrí, con el objetivo de elaborar planes de desarrollo distrital participativos. Este ejercicio permitió la identificación y priorización de los problemas por áreas estratégicas, sus causas, soluciones y acciones inmediatas para el desarrollo local, así como la definición de los aportes, prioridades, responsables y compromisos por el gobierno local como por la sociedad civil.</p> <p>El nivel de respuesta fue diverso y mayoritariamente positivo, aunque en los casos de los distritos de La Legua y de Monterrey, dada la falta de participación ciudadana, se tuvo que hacer una doble convocatoria.</p> <p>La ciudadanía define un comité de representantes por área temática para la articulación de la matriz distrital – con apoyo del personal técnico del municipio –, quienes además representan al distrito en el encuentro cantonal.</p>
<b>Elaboración de la Matriz Distrital</b>	<p>Con los resultados obtenidos en los talleres distritales se sistematizó la información de acuerdo con las áreas estratégicas predeterminadas: desarrollo económico local, medio ambiente, política social local, equipamiento, infraestructura, servicios y ordenamiento territorial, dando como resultado la definición de cinco prioridades de la comunidad en cada distrito por área.</p>
<b>Diagnóstico plan de desarrollo institucional</b>	<p>Su propósito fue identificar las líneas estratégicas de este sector: reestructuración y desarrollo organizacional simplificación administrativa, actualización reglamentaria manejo de rentas y tributación, mejora de gestión de los servicios públicos municipales, planes y proyectos municipales. Fue complementado con la concertación realizada con los sectores público institucional y privado, para finalmente ser aprobado por el Concejo Municipal.</p>
<b>Foro para la elaboración de la matriz cantonal</b>	<p>El foro estuvo conformado por los delegados de los distintos distritos – designados por área estratégica –, el Alcalde Municipal, integrantes de los Concejos de Distrito, representantes del sector público institucional y del sector privado, funcionarios municipales, integrantes de la Comisión de Plan y por facilitadores de PRODELO.</p> <p>Como objetivo se planteó emitir una serie de directrices de acción al corto, mediano y largo plazo, para crear en el tiempo y en el espacio las condiciones adecuadas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del cantón en armonía con la naturaleza (Art. 50 de la Constitución Política).</p> <p>Además de la definición de las prioridades, la que se hizo mediante votación de los representantes para cada área, el foro tuvo como fin definir la visión, la misión, los objetivos, la programación de metas y la definición de los mecanismos operativos que del Plan de Desarrollo.</p>
<b>Elaboración matriz cantonal</b>	<p>Los acuerdos y resultados obtenidos del Foro Cantonal fueron debidamente sistematizados y junto con el resto de la documentación e información existente permitieron la redacción final del documento de Plan de Desarrollo Cantonal, que una vez concluido fue nuevamente revisado por las distintas partes involucradas.</p> <p>Posteriormente se elevó al conocimiento del Concejo Municipal, órgano que finalmente lo aprueba el 9 de agosto del 2003, después de un proceso de más de un año. Asimismo el Plan fue remitido a la Contraloría General de la República para efectos de aprobación del presupuesto anual de la Municipalidad.</p>

Esta dinámica de participación ciudadana no generó la constitución de una ordenanza específica, salvo los acuerdos adoptados por el Concejo Municipal de Aserrí por medio de los cuales se nombra la “Comisión de Plan de Desarrollo”, y en los que se da por aprobado el Plan de Desarrollo Institucional y el Plan de Desarrollo Cantonal.

Aún cuando el proceso se elaboró de forma participativa, tanto por subdivisiones territoriales y temáticas, como a partir de un consenso entre las distintas iniciativas de la sociedad civil, la formulación presupuestaria del municipio no adoptó necesariamente los mismos parámetros –presupuesto 2003/2004.

La falta de correlación entre la planificación participativa y la formulación presupuestaria se originó porque el Concejo Municipal concluyó que ante las limitaciones de los ingresos ordinarios municipales, no se daría una vinculación directa entre las partidas presupuestarias y los proyectos consensuados por la sociedad civil.

A pesar de que el Concejo Municipal no obstruyó el proceso de participación ciudadana, adoptó un perfil bajo y poco receptivo al proceso de sensibilización y capacitación.

La Comisión del Plan de Desarrollo –CPD– había advertido a los diferentes actores sociales que las prioridades distritales sólo se reflejarían de modo genérico en las prioridades cantonales; esto por el limitado *quantum* presupuestario que ronda los 500 millones de colones –cerca de US \$1.061.571–, suma que proviene de las principales fuentes de ingreso como lo son los servicios –especialmente el acueducto–, la recolección de basura, patentes, impuesto a los bienes inmuebles y transferencias presupuestarias del Gobierno Central<sup>14</sup>.

Como consecuencia de esta limitación de recursos, la estrategia adoptada por la Alcaldía, la CPD y diversos grupos de la sociedad civil ha sido la búsqueda de recursos extraordinarios para financiar los proyectos consensuados. Así por ejemplo, la confección del Plan Regulador del Cantón –ordenamiento territorial– y el proyecto de generación de fuentes de empleo para mujeres se realizan con financiamiento de FUNDECOOPERACION; los proyectos relacionados con la disposición de desechos, reciclaje y los correspondientes al área de salud se han canalizado a través del “Programa de Cantones Saludables” del Ministerio de Salud. Los proyectos vinculados con el Plan de Desarrollo Económico Local los coordinan el Centro Agrícola Cantonal de Aserrí y los Concejos de Distrito con distintas instituciones públicas como el Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Economía, y el Banco Popular y Desarrollo Comunal.

### *Lecciones y desafíos*

En este proceso de participación ciudadana, destacan un impulso externo al municipio, promovido por PRODELO, y uno interno, que viene principalmente por la Alcaldía.

Además, esta experiencia destaca el papel de los conflictos internos del gobierno local, específicamente entre el Alcalde y su Concejo Municipal, donde el personal administrativo toma un papel fundamental al ser aliado del Alcalde en el impulso del proceso.

Se percibe como un elemento medular en el conflicto interno del gobierno local, las percepciones de los actores políticos en comprender las reconfiguraciones de poder derivadas de la participación ciudadana.

La CPD, además de su labor de facilitación, contribuyó a generar adecuados puentes de comunicación entre los diversos actores involucrados.

La promoción de la participación ciudadana estuvo fortalecida por las diversas estructuras comunales: Iglesia Católica, Asociaciones de Desarrollo, Juntas de Vecinos, Comités de Deportes, Juntas de Educación, entre otros. Estos esfuerzos colectivos de solidaridad y apoyo comunal permitieron restaurar la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo, que no operaba desde hace 10 años, así como se crearon otras plataformas de acción colectiva, como el Centro Agrícola Cantonal y la Feria del Agricultor.

Entre los principales desafíos del proceso se destacan los siguientes:

- Obtener recursos suficientes para satisfacer un consenso mínimo de problemas sociales, dado que caso contrario se corre el peligro de un aumento en la desafección ciudadana, así como de una desmotivación en los procesos de participación ciudadana.
- Es imprescindible dotar a las autoridades municipales de un mecanismo de comunicación que facilite un contacto directo con las comunidades, ya que el actuar municipal no puede resumirse a obras visibles y en ese sentido es fundamental informar sobre lo que se hace, sobre cómo se hace y sobre las limitaciones que se van presentando sobre la marcha.
- Se requiere que el municipio mejore su capacidad tributaria; y este proceso pasa por mejoras administrativas y por una concientización ciudadana de la inversión comunal que se realiza con sus tributos. Se ha de promover procesos de corresponsabilidad, donde el gobierno local otorgue una fuerte contrapartida para las obras, pero que además involucre a la ciudadanía en el proceso, sea a través de trabajo voluntario o bien de aportes económicos para el desarrollo de sus barrios.
- A pesar de que la experiencia se apoya en las reformas jurídicas al código municipal que exigen la participación ciudadana, el proceso carece de ordenanzas claras que permitan dar sostenibilidad a sus reglas. Depende principalmente de la voluntad política del Alcalde y de una maduración y concientización ciudadana creciente.
- Es necesario capacitar e involucrar de forma más activa a los miembros del Concejo Municipal, para minar falsas percepciones y temores en cuanto a la participación ciudadana.
- Queda pendiente en este cantón la labor de concientización y formulación de un sistema de fiscalización ciudadana y de rendición de cuentas de las

autoridades municipales. La inexistencia de recursos dificulta el seguimiento y auditoría ciudadana de este proceso.

- Se ha demostrado, mediante el proceso, la operatividad de los Concejos de Distrito y su relevancia como interlocutores directos en representación de la municipalidad con los vecinos de sus circunscripciones. Sin embargo, más allá del proceso de participación ciudadana, se han de identificar sus competencias y potestades fácticas.

## **(b) Experiencia de la Municipalidad de San Lorenzo, Nicaragua**

El Municipio de San Lorenzo se ubica en el Departamento de Boaco, Nicaragua. Según datos del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales –INETER– el municipio de San Lorenzo tiene una extensión de 615 km<sup>2</sup> y corresponde a la región biofísica denominada “Chontales VI<sub>2</sub>”. Sus principales actividades económicas son la ganadería y la agricultura –siembra de arroz de riego y sorgo o millón criollo.

El nivel de deforestación en la región ha sido crítico, en la actualidad sólo queda el 1,18% de bosques en su territorio, además un 3,91% de la zona corresponde a instalaciones viales, pantanos y lugares pedregosos.

San Lorenzo tiene una población de 27439 habitantes, con un crecimiento anual del 2,53%. Un 71% de la población habita en el área rural y el 29% en la zona urbana<sup>15</sup>.

Según el diagnóstico participativo elaborado en el año 2004, por la Coordinadora Municipal de San Lorenzo, con el acompañamiento y apoyo de la Asociación de Desarrollo Municipal –ADM–, el 19,75% de las familias no posee casa y, entre quienes poseen, el 44,73% tiene problemas de hacinamiento.

Otro de los problemas con que cuenta la comunidad es el alto grado de dependencia económica. Por cada persona que logra obtener algún trabajo temporal hay dos que dependen directamente de ella.

## **El proceso de participación ciudadana**

En San Lorenzo, como en la mayor parte de Nicaragua, las autoridades locales se han caracterizado por su poca relación con la población, la falta de rendición de cuentas, el incumplimiento del Estado de Derecho, en especial la Ley de Municipios, la Ley de Medio Ambiente y la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Esta situación ha generado favoritismos a los miembros de un determinado partido político y la exclusión de quienes no simpatizan con el gobierno de turno.

La población, por su parte, se ha caracterizado por la apatía en relación con los asuntos públicos por el individualismo, la desesperanza, el desconocimiento de los deberes y derechos, así como por el déficit de una estructura organizativa con capacidad de gestionar el desarrollo comunal. Esto ha propiciado una brecha constante entre los actores políticos y sociales de esta comunidad.

En el año 2001 se da una apertura por parte del Alcalde y los Concejales para contribuir y dar impulso a un estilo de gestión local descentralizada, a través de la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía.

El proceso se inicia en el año 2004-2005, con la participación activa de ADM en el gobierno municipal. Este trabajo que permitió sensibilizar a muchas de las familias vinculadas a proyectos concretos sobre medio ambiente y pobreza, ecología, salud alternativa, manejo de especies menores y técnicas post cosecha.

El trabajo de ADM se ha complementado con una campaña permanente sobre la equidad e igualdad de género y reflexiones sistemáticas sobre la injusta división sexual del trabajo como una expresión del sistema patriarcal. Como parte integral de estos esfuerzos, ADM trabajó un fuerte proceso de sensibilización sobre el valor de la participación ciudadana en el gobierno local y en las mismas comunidades que conforman el Municipio de San Lorenzo.

A partir de estos esfuerzos se inicia un proceso que incluye al gobierno local, sociedad civil y ADM, con el fin de elaborar un Plan Estratégico Participativo –PEP.

La metodología desarrollada en el proceso consistió en lo siguiente: **(a)** generar un proceso de discusión colectiva; **(b)** formación de un equipo técnico municipal; **(c)** desarrollo de un mapeo de actores sociales; **(d)** organización territorial y sectorial; **(e)** elaboración de diagnósticos, y priorización de necesidades.

#### **(a) Generar un proceso de discusión colectiva**

Se dieron múltiples reuniones entre autoridades locales, personal técnico municipal, actores locales y el equipo de apoyo de ADM para definir los alcances que tendría el PEP.

Como resultado directo de los diversos encuentros se firmó un convenio entre ADM y la Alcaldía de San Lorenzo, en el cual se definía al Municipio como el actor que llevaría la responsabilidad y el liderazgo del proceso. Por su parte, ADM daría el apoyo metodológico, tomando como base el Sistema de Planificación Municipal –SPM– propuesto por Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM–, con las adaptaciones que se estimaran necesarias.

Una vez firmado el convenio, se procedió a la elaboración y difusión de una ordenanza municipal por medio de la cual se institucionaliza el proceso PEP.

#### **(b) Formación de un Equipo Técnico Municipal**

Se redefinió el Equipo Técnico Municipal –ETM–, incluyendo a ADM, actores sociales y representantes de algunas instituciones gubernamentales, todos ellos como miembros plenos del ETM. Esto se hizo mediante una resolución municipal.

Una vez conformado el ETM, ADM brindó capacitaciones metodológicas para el adecuado desempeño de sus funciones. Sin embargo, las capacitaciones se hicieron también en la medida que se iba avanzando en la formulación del PEP.

Como primera tarea de acción, el ETM trató de recopilar información elaborada por autoridades gubernamentales sobre la realidad sociopolítica y económica

del Municipio de San Lorenzo, pero fue muy poca la información obtenida por las diversas instituciones estatales.

Para el Sistema de Planificación Municipal propuesto por INIFOM, ETM adquiere la responsabilidad de elaborar el diagnóstico, la línea base, la misión, visión y propuesta de PEP. Para la experiencia concreta de San Lorenzo, el ETM ha contribuido en el rol de facilitación, acompañamiento y asesoría para los diversos sectores involucradas.

Además, el ETM dirigió un sondeo de opinión de la ciudadanía, el cual contribuyó en la construcción de información sobre las realidades y desafíos de la comunidad de San Lorenzo.

### (c) Mapa de actores sociales

ETM realizó un breve análisis de las estructuras organizacionales para identificar a una mayor variedad de actores locales y espacios de articulación comunal. Una vez identificados se constituye la Asamblea Municipal.

Cuadro 14

Mapa de Actores Sociales en el Municipio de San Lorenzo	<p>Juntas Directivas Territoriales – comarcas y de barrio –: 60 grupos</p> <p>Organismos No Gubernamentales: Caja Rural, AIDEP, ADM, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, COSVISAL, CNOR, MILAVF, PAININ, Cuerpo de Paz – 10 en total –</p> <p>Cooperativa Agropecuaria: una</p> <p>Empresa privada: Arrocera Altamira, Granja Avícola, Gasolinera Petronic; Trillo de Arroz.</p> <p>Consejo de la Sociedad Civil para el Desarrollo Integral de San Lorenzo – COSCIDES –</p>
---	--

Una vez identificados los actores locales se promovió la constitución de alianzas, firmando un convenio de colaboración entre esas instituciones y la Alcaldía para participar activamente en el PEP.

Posteriormente, se realizaron dos Asambleas Municipales con todas las partes involucradas, la primera de ellas fue para motivar la participación ciudadana en la formulación del PEP y la conformación de Comisiones Sectoriales y la otra –una vez integradas las Comisiones Sectoriales–, para explicar los avances y las tareas pendientes, así como un mapeo de relaciones interinstitucionales<sup>16</sup>.

### (d) Organización territorial y sectorial

La definición de la organización territorial y sectorial para el PEP significó en la comunidad de San Lorenzo una redefinición parcial en la estructura organizativa comunal; antes del proceso, existía la figura de “delegado del Alcalde”, conocido además como “alcaldito”, quien representaba al Alcalde y no a la comunidad en las diferentes comarcas o barrios.

La elaboración del PEP logró motivar al Alcalde y a los Concejales a fin de que facilitaran y acompañaran un proceso de elección democrática de las Juntas Directivas Territoriales –JDT–, las cuales deberían constituirse bajo una serie de premisas:

- Que fuera una estructura organizativa de la comunidad para su desarrollo.
- Que no representara a ningún partido político.
- Que los candidatos fueran propuestos por la ciudadanía.
- Que la elección se hiciera por mayoría de la ciudadanía.
- Que fueran electos por votación secreta.
- Que el proceso de elección contara con un miembro de la Municipalidad y otro de la sociedad civil para dar fe de la transparencia del mismo.

IBIS-Dinamarca facilitó recursos necesarios para la organización territorial de las 60 Juntas Directivas, de las cuales 53 son comarcales y 7 de barrios.

Una vez electas las JDT, se decidió agruparlas en 4 micro-regiones, con el objetivo de facilitar la comunicación con la ciudadanía y el gobierno local. En cada micro-región se eligieron puntos de encuentro llamados “*sede de la microregión*”. Los criterios de selección de estas fueron principalmente facilidades de acceso.

La constitución de las microregiones contribuyó, además, a sentar las bases de solidaridad e identificación de las respectivas comarcas y barrios, contribuyendo así al fortalecimiento del capital social en una ciudadanía caracterizada por la desafección los políticos y por la vida pública.

Cuadro 15

## DISTRIBUCIÓN DE LAS COMARCAS Y BARRIOS POR MICRO-REGIONES

Micro-región 1 (20)	<p><i>Sede:</i> Casco Urbano de San Lorenzo.</p> <p><i>Comarcas:</i> Posolí, La Flor, El Pedregal, La Montañita, Catarina, La Rinconada, Laguna de San Onofre, Los Cocos, El Carrizal, El Rodeo, La Uva, Las Lajas, El Aguacate, Potrero del Platanar, El Bálsamo.</p> <p><i>Barrios:</i> El Carmen, San Miguel, María Reyna, Candelaria, Guadalupe</p>
Micro-región 2 (15)	<p><i>Sede:</i> San Francisco.</p> <p><i>Comarcas:</i> San Francisco, Laguna de San Francisco, La Jarquina, Cuisaltepe, Los Robles, El Tigre, La Culebra, Rosa Cerda, La Pita, Las Pilas, Laguna del Carbonal, El Llano, Los Encuentros, El Javillo, El Caribe.</p>
Micro-región 3 (13)	<p><i>Sede:</i> La Peña</p> <p><i>Comarcas:</i> El Maniadero, La Palma, Miramonte, Belén, El Jobo, Las Pilas No.2, La Peña, El Cinchal, San Antonio, El Tigre, Monte Fresco, Tecolostote 1 y Tecolostote 2.</p>
Micro-región 4 (12)	<p><i>Sede:</i> Masapa.</p> <p><i>Comarcas:</i> Masapa, Masapilla, Mapachá, El Cascajal, La Trinidad, San Juan de Paula, El Potrero, Tierra Blanca, El Rincón, El Pochotal, El Incendio y el Chagüite.</p>

Las JDT se capacitaron para desarrollar el diagnóstico socioambiental de sus respectivas comarcas o barrios. Posteriormente, elaboraron la “agenda comarcal / barrial”.

Las JDT y las microregiones tienen carácter de estructura organizativa permanente y sus funciones fueron acordadas e institucionalizadas mediante una ordenanza municipal, la cual a su vez se constituyó en las “Comisiones Sectoriales”, “Mesas de Concertación” y el “Comité de Desarrollo Municipal” –CDM–.

Las Comisiones Sectoriales fueron conformadas según las preferencias temáticas de los diversos actores sociales y políticos, creando espacios de análisis y discusión en áreas como salud, educación, niñez y adolescencia, mujer, deportes, padres de familia, derechos humanos, seguridad ciudadana, ambiente, prevención, atención y mitigación de desastres naturales, asuntos agropecuarios, turismo, infraestructura, pequeña industria, y transporte.

Estas comisiones generaron un diagnóstico de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de San Lorenzo en cada uno de esos ejes temáticos; después elaboraron una serie de perfiles de proyectos comunales y establecieron la estructura de monitoreo para su cumplimiento en el marco del PEP.

Las Mesas de Concertación se conformaron a partir de representantes de cada comisión sectorial, creándose así cuatro puntos de encuentro:

- *Mesa Social*: Compuesta por los representantes de las comisiones de Salud, Educación, Niñez y Adolescencia, Mujer, Deportes, Padres de Familia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana.
- *Mesa ambiental*: Representantes de la Comisión Ambiental Municipal –CAM– y Prevención, Atención y Mitigación de Desastres Naturales.
- *Mesa económica*: Representantes de la Comisión Agropecuaria, Turismo, Infraestructura, Pequeña Industria y Transporte.
- *Mesa institucional*: Miembros de la Coordinadora para el Desarrollo de San Lorenzo: organizaciones no gubernamentales, diversas instituciones del Estado y la Alcaldía.

A través de este espacio, se concertan las diversas iniciativas generadas en las CS, también se identifican las prioridades y líneas estratégicas, lo cual contribuye a la definición de la misión y visión de la comunidad por cada MC –este proceso se encuentra actualmente en ejecución.

Los CDM se conformaron por representantes de cada CS, representantes por microregión, y es presidido por el Alcalde.

En este proceso queda aún pendiente la elaboración final del PEP, así como su presentación a la población y al gobierno local.

### *Lecciones y desafíos*

La experiencia de participación ciudadana del Municipio de San Lorenzo se da en una comunidad, país y cultura política que tienden a estar polarizados entre liberales y sandinistas; su Concejo Municipal está compuesto por cinco concejales, tres de ellos liberales y dos sandinistas.

Tanto de uno u otro partido político han superado muchas de las discrecionalidades del poder, contribuyendo así a una reconstrucción del manejo de las políticas públicas locales, para dar espacio a la deliberación interna del gobierno local y a la transparencia de la gestión pública a partir de la participación ciudadana, situación que en gran medida se debe a la incidencia realizada por ADM.

En este proceso se retoman estructuras dadas en la legislación local, como los Comités de Desarrollo Municipal, los cuales por decisión autónoma del gobierno local y de la sociedad civil son electos de forma democrática.

A pesar de que esta experiencia se encuentra en una fase de maduración, pues es reciente y con amplias transformaciones –en la estructura institucional del gobierno local, como en la cultura política de su ciudadanía–, está asumiendo un rol dinámico en la promoción del desarrollo departamental, siendo el gobierno local de San Lorenzo el impulsor del Comité de Desarrollo Departamental.

Entre los principales desafíos de esta experiencia, destaca:

- la capacidad de sostenibilidad de la misma;

- el acceso y uso de la tecnología; fortalecer el proceso organizativo municipal y su inserción en la realidad departamental; mantener el funcionamiento activo y propositivo de los diversos espacios y estructuras desarrolladas;
- mayor definición de la participación de los actores sociales en el proceso de participación ciudadana como de corresponsabilidad en la ejecución de proyectos;
- una inclusión más fuerte del enfoque de género y de juventud;
- una inserción más activa del sector empresarial.

Se identifican dos tareas importantes que deben ser superadas en el proceso de participación ciudadana del Municipio de San Lorenzo: (a) elaborar una dinámica menos dependiente a la participación de entes externos, y (b) fortalecer el papel de la sociedad civil como sujeto y objeto del proceso.

Sobre el primer punto, la participación de ADM ha sido valiosa e importante, siendo esta organización una parte estructural del proceso, pero se requiere que conforme los diversos actores políticos y sociales vayan adquiriendo y apropiándose del conocimiento, baje su perfil, o bien canalice sus esfuerzos hacia otros aspectos específicos que aún no han sido desarrollados.

Esta inquietud se basa en un primer nivel en la dependencia de los recursos económicos, dado que el proceso de participación ciudadana desarrollado ha tenido un cierto nivel de dependencia con ADM –procesos de capacitación–, y esta organización a su vez depende de la cooperación internacional –IBIS Dinamarca–.

Como segundo nivel, la participación activa de ADM debe impulsar la construcción de liderazgos comunales propios; es decir, promover el surgimiento de un mayor capital social y, por ende, la capacidad de acción de las propias comunidades del Municipio de San Lorenzo. Entonces, si ADM sigue manteniendo su ritmo transformador sin dar adecuados relevos a la sociedad civil, muchos de estos procesos seguirán dependiendo de su participación activa.

En cuanto al segundo punto –fortalecer el papel de la sociedad civil–, el proceso impulsado por el Municipio de San Lorenzo ha creado e institucionalizado una serie de espacios de participación ciudadana que permiten el diálogo, la negociación y la concertación. Sin embargo, se requiere articular espacios de corresponsabilidad social más activos en la ejecución y fiscalización del PEP.

#### **IV. Reflexión final**

La democracia en los países centroamericanos responde a diversos procesos inmersos en una compleja construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse tan sólo a partir de reformas constitucionales o sobre prácticas electorales, como tampoco en la definición y adopción exclusiva de las políticas públicas trascendentales, si éste proceso no va acompañado de una verdadera concientización y revaloración del significado de la política por parte de los actores políticos y de la sociedad civil.

Es en este sentido que la calidad de la democracia en Centroamérica requiere de una mayor adopción real de la responsabilidad política de los tomadores de decisiones ante los ciudadanos, como también de estos últimos sobre los asuntos públicos en el espacio nacional y local.

Retomando a uno de los múltiples escritores modernos sobre la democracia, Giovanni Sartori (2003, pp 201 – 220), se puede decir que la experiencia histórica ha producido dos tipos de democracia: la directa o participativa y la indirecta o representativa. La primera es el ejercicio directo del poder, mientras que la segunda responde a un sistema de control y de limitación del poder.

Para el modelo participativo, el régimen democrático está fundado en la participación directa e inclusiva de la ciudadanía en los asuntos de su comunidad y su gobierno. En el segundo el régimen democrático está confiado a los mecanismos de representativos de transmisión del poder.

Entre una y otra manifestación histórica de la democracia, Sartori afirma que el modelo representativo no es solo una atenuación de la democracia directa, pues también es su correctivo, ya que el gobierno representativo es un proceso político entretejido de mediaciones y de arreglos institucionales propios del sistema político. Este carácter le faculta para escapar a las radicalizaciones elementales de los procedimientos directos.

Sin la participación ciudadana la democracia representativa subsiste como un sistema de control y limitación del poder, lo cual permite a la sociedad civil, entendida como sociedad prepolítica, ser una esfera autónoma y un conjunto autosuficiente, desarrollándose como tal.

Cuando se argumenta que hay dos tipos de democracia, como ejercicio directo del poder o como sistema de control y de limitación del poder, de ninguna manera se habla de sistemas intercambiables.

Entonces, la democracia como expresión de vida política requiere una capacidad institucional de adaptación a los constantes desafíos del entorno internacional, nacional y local, así como a una necesidad cada vez más constante de que los gobernantes se abran a la comprensión de las percepciones, sentimientos, deseos, sueños, aspiraciones y opiniones de la ciudadanía.

Realidades que en lo grupal se refugian en el imaginario colectivo, expresado a través de la cultura política, y siendo este tan diverso y variado como lo es la misma sociedad civil, donde converge la desafección, la apatía, la satanización hacia los partidos políticos y sus interlocutores, o en su defecto la beatificación exclusiva de las organizaciones de la sociedad civil, el descrédito de las instituciones gubernamentales, el deseo por un mejor progreso, libertad y seguridad ciudadana, entre muchas otros fenómenos sociales.

La atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobre demanda de necesidades sociales sin respuesta alguna por las estructuras del gobierno nacional o local, son estandartes de las exigencias que abren espacio para empoderar a los actores sociales y con ello se fomenta la incidencia como mecanismo de participación en las políticas públicas. Esto en ocasiones se desvirtúa para dar paso a una democracia participativa “corporativista”, es decir aquella que premia a las estructuras organizadas y con ciertos recursos de poder.

La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intolerancia, desafección y apatía que cada vez son más dificultosos los procesos de negociación y diálogo para la construcción de las políticas públicas urgentes para el desarrollo nacional y local. Esta situación arroja rasgos de una crisis existencial entre la democracia representativa y la democracia participativa, en la cual sus contradicciones parecieran ser atributos inherentes de los sistemas políticos.

Los procesos de descentralización en Centroamérica responden a una inversión de muchos años que ha dado como principal resultado asimetrías en los logros tanto a lo interno como entre los países.

Las acciones que se han tomado han sido aisladas, contradictorias y repetitivas, situación que ha impedido obtener los resultados esperados tanto desde el punto de vista económico –disminuir la presión fiscal sobre el gobierno nacional–, como desde el político –desarrollo de una democracia participativa.

La mayoría de las políticas públicas orientadas hacia la descentralización de los gobiernos locales se han caracterizado por ser reformas verticalizadas que nacen desde el mismo gobierno central, sin considerar muchas de las realidades y desafíos propios de las municipalidades, ni de la ciudadanía.

Aunque la cooperación internacional y los entes gubernamentales de la región han adoptado un papel protagónico en la homologación del discurso y las orientaciones para la construcción de políticas públicas que fortalezcan la descentralización, y a pesar del esquema político-institucional centralista que ha caracterizado nuestros gobiernos, en la praxis a lo interno de la región existen diversas asimetrías e incluso a lo interno mismo de cada estado se da una diferenciación notable entre procesos y matices particulares.

No es de extrañar, entonces, que los procesos de descentralización en Centroamérica han estado marcados por una integración de políticas que en ocasiones no comparten ni un rumbo claramente definido y mucho menos una verdadera voluntad política del Gobierno Central por dotar de una capacidad real de toma de decisiones a los gobiernos locales.

Como consecuencia de estos fenómenos y muchos otros que afectan a los sistemas políticos de la región, la ciudadanía ha aumentado su escepticismo con respecto a los políticos y este desencanto ha venido alejando a los ciudadanos de su participación en la toma de decisiones de asuntos públicos.

Reconstruir la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos, y con ello mejorar la gobernabilidad del sistema, requiere promover la confianza en el nivel de gobierno más cercano que son los municipios; además, exige que los actores políticos tengan mejores destrezas en el arte de gobernar. Por tanto, este proceso no puede ser visto de forma aislada con la promoción de la institucionalidad de los partidos políticos de la región.

La construcción de esa confianza se verá más favorecida si se da participación a los ciudadanos en las decisiones más importantes de su gobierno local, como es la definición de prioridades, y, por ende, su involucramiento en la formulación y aprobación de los presupuestos locales.

El involucramiento ciudadano en la planificación y presupuestación tiene también como subproducto un mayor acercamiento ciudadano al control del uso de los

recursos públicos y se podría esperar un incremento en la recaudación de impuestos, puesto que si el ciudadano sabe que su dinero es bien invertido estará más dispuesto a cumplir con sus obligaciones fiscales.

La capacidad de los ciudadanos y las ciudadanas para incidir sobre el poder político es muy reducida todavía. Las experiencias de interacción entre el poder y la ciudadanía organizada son dificultosas, porque exigen responsabilidad política y lucidez de pensamiento, tanto por parte de los actores políticos como de la ciudadanía.

Para ser significativa, esa participación requiere de ciertas condiciones políticas, económicas y sociales que definimos como de inclusión y equidad. La misión, entonces, es entender y reaccionar creativa y oportunamente ante las nuevas necesidades que la lucha por la promoción y defensa de los principios democráticos demanda como contenido de la participación ciudadana.

El *oficio de la ciudadanía* tiene que ser concurrente, cooperante y concertante con los principios de la representación política. Significa que la participación es una condición inherente y necesaria de las personas, ya que cuando influyen directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas expresan en toda su dimensión esa condición como actores sociales de una comunidad.

Desde la Fundación Arias, buscamos propiciar el avance hacia la instrumentación de conceptos regionales sobre los presupuestos participativos al nivel local como una forma más para establecer relaciones de confianza entre la sociedad civil y política en la promoción conjunta de un desarrollo comunal más cercano a la realidad y aspiración de los miembros de la colectividad.

Los presupuestos participativos, desde nuestra perspectiva, pretenden impulsar la participación ciudadana y promover la gestión eficiente y transparente de las autoridades públicas en el espacio municipal como en otras áreas de la acción pública que le afecten. En esta apuesta por una mayor construcción democrática en el ámbito local, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano tiene como objetivos:

- Hacer más eficiente y eficaz la utilización de los recursos públicos, promoviendo además una cultura tributaria en la ciudadanía.
- Crear espacios para que los ciudadanos puedan hacer sus propuestas e influir en la toma de decisiones en cuanto a los gastos públicos y las inversiones sociales, mejorando la calidad de las democracias centroamericanas
- Fortalecer a los gobiernos municipales para que jueguen un papel protagónico en el desarrollo local asumiendo cada vez más responsabilidades, así como sensibilizando a la ciudadanía sobre las potestades y capacidades reales de sus gobiernos locales.
- Impulsar los procesos de descentralización del Estado, acercando la gestión pública a la gente, es decir promover procesos de co-gestión de las políticas públicas.
- Combatir la corrupción dentro del Estado a través de una gestión municipal más transparente y participativa.

- Crear y fortalecer relaciones de confianza entre las autoridades locales y la población, disminuyendo el nivel de conflictividad local. Fortalecer el respeto social por aquellos que asumen puestos de responsabilidad local, impulsando así una ciudadanía interesada y responsable.
- Fomentar la construcción de alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, universidades y sector empresarial en la construcción de una democracia participativa, inclusiva y deliberativa.

La expresión concreta del *oficio de la ciudadanía* en los presupuestos participativos enriquece la vida pública de una determinada comunidad y a la institución misma que acoge dicho mecanismo de participación.

Asimismo, los grupos acostumbrados a competir entre sí por el acceso a los recursos de poder deberán desarrollar capacidades de negociación cooperativa que faciliten un manejo adecuado y la integración de los niveles de tensión, para ser recanalizados en propuestas productivas, haciendo énfasis, más que en la solución de los conflictos, en la promoción de habilidades para crear relaciones constructivas sostenibles.

Este mecanismo permite una participación abierta, en la cual la ciudadanía es partícipe de la definición de las reglas del proceso, con lo cual se combinan elementos de la representación política con las normas de la democracia directa. Con la participación en los presupuestos, es posible obtener las opiniones y las experiencias concretas de cada ciudadana o ciudadano que se involucra, logrando que las propuestas adoptadas tengan como resultado un acervo de sus conocimientos y percepciones específicas y generales, orientadoras de los juicios de valor propios de la comunidad.

El *oficio de la ciudadanía* es participación que viene a estimular mejores condiciones de cohesión social, estabilidad y legitimidad política, aspectos tan necesarios para la adopción y aplicación de las políticas públicas que tiendan a promover el desarrollo nacional y local, logrando influir, de forma equitativa, en el *sistema de reparto social*<sup>17</sup>.

Esta operación convierte el concepto en herramienta y entonces la participación –*espacio de diálogo político, contenido de la arquitectura democrática diaria y de la gobernabilidad democrática inclusiva del sistema político*– puede ser entendida como el proceso social por el cual los distintos actores de la sociedad civil, en función de sus propios intereses, intervienen directamente y a través de sus representantes en la toma de decisiones y la ejecución de aspectos de la acción colectiva.

Por ende, la relación entre lo local, lo nacional y lo regional, en un proceso de descentralización sostenible y transparente, solo se entiende si se logra una activa y decidida participación de la ciudadanía en los diversos espacios de toma de decisión.

Es precisamente en el ámbito local en donde esa participación alcanza un mayor dinamismo y espontaneidad. En la dimensión local es factible reconocer y organizar de manera eficaz y eficiente las necesidades y recursos disponibles, logrando concertar y resolver –en forma integral y mancomunada– los problemas individuales y colectivos de pequeñas regiones.

Lo local constituye un espacio de dimensiones razonables para el desarrollo de las personas, con una identidad que lo distingue de otros espacios, puesto que ahí se comparten habitación, educación, trabajo, normas, valores, costumbres, percepciones y, en general, representaciones simbólicas.

La concepción de participación ciudadana expresada a través del *oficio de la ciudadanía* implica trascender un *status quo* jurídico o político de la ciudadanía y hace espacio para albergar un sentido práctico de vocación social en el quehacer político que se refleja en una descodificación activa de las diversas fases de gestación de las políticas públicas, por un lado, y, por el otro, en la adopción de objetivos de interés colectivo que permitan corregir tanto las fallas de mercado como las mismas fallas de gobierno.

La cultura democrática centroamericana debe descansar en la capacidad que posean los interlocutores políticos y sociales para desarrollar espacios de negociación y diálogo. Solo una fuerte entronización de los valores y prácticas democráticas permitirá superar las amenazas que enfrentan la estabilidad y vigencia de nuestros sistemas políticos.

De esta manera, son las experiencias concretas de planificación y presupuestación participativas las que están creando conocimiento y práctica sobre una nueva recomposición de la cultura política y la visión colectiva de la sociedad sobre estos procesos –el imaginario colectivo–, construyendo y reforzando un tejido social más activo y dinámico –capital social–, lo que a su vez permite reoxigenar los esquemas tradicionales de la democracia representativa en un proceso tendiente a fortalecer la institucionalidad democrática y la calidad de vida de nuestras comunidades.

## Notas

1. Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.
2. Ingresos tributarios.
3. Fondo para el Desarrollo Económico y Social.
4. Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles.
5. Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario.
6. Agencia Internacional para el Desarrollo, EE.UU.
7. El *oficio de la ciudadanía* significa la participación de hombres y mujeres en un proceso por el cual los distintos interlocutores –políticos y sociales–, en función de sus propios intereses, intervienen directamente y a través de sus representantes en la toma de decisiones y en la ejecución de aspectos de la acción colectiva, como expresión de verdaderas democracias deliberativas e inclusivas.

Por lo tanto, la participación es una condición inherente y necesaria de las personas, ya que cuando influyen directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas expresan en toda su dimensión esa condición como actores sociales de una comunidad.

A pesar de que es difícil lograr la participación directa de cada persona, es necesario considerar la viabilidad de la participación organizada que se fundamenta en el derecho constitucional

de libre asociación y en la categoría de derechos humanos sociales de primera generación, orientados al disfrute de una vida con oportunidades económicas y al mayor acceso a servicios sociales básicos.

8. Cada taller tuvo una asistencia promedio entre las 30 y 40 personas, quienes representaban a organizaciones de la sociedad civil con alguna experiencia en el espacio local, independientemente de sus ejes temáticos, representantes de la cooperación internacional, así como de diversas instituciones estatales.
9. Datos de la Comisión Nacional de la División Territorial Administrativa, 2003.
10. Básicamente: café y frutas.
11. En especial, los aspectos relacionados con la elección popular de los alcaldes, la creación de los Concejos de Distrito y la elaboración de planes cantonales participativos.
12. “Proyecto de Desarrollo Local” que dio inicio en 1998 a cargo de la GTZ –cooperación de Alemania–, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–, Concejo Nacional de Desarrollo Comunal –CONADECO– y la Unión Nacional de Gobiernos Locales –UNGL–.
13. Los Concejos de Distrito constituyen estructuras de representación comunal, electas de forma democrática. La estrategia empleada por el Municipio fue darles competencias claras y una vinculación activa en el proceso de participación ciudadana.
14. El 44,7% del presupuesto municipal lo constituyen los ingresos no tributarios –a pesar de que existe un alto nivel de morosidad. El Municipio consume un 40% de su presupuesto en salarios y otros gastos generales de administración –lo cual para la realidad municipal costarricense significa un bajo costo operativo.
15. El 48,11% de esta población es menor de 15 años. Solo el 3,5% de los habitantes es mayor de 65 años.
16. Al momento de la elaboración del presente documento queda pendiente en esta experiencia la elaboración de una Asamblea para dar a conocer los resultados del PEP y su respectiva aprobación.
17. Entendemos por *sistema de reparto social* aquella proyección armónica tanto del Estado como de la sociedad civil reflejada en la gestación de políticas y programas nacionales y locales, sensibles a los sectores más vulnerables y encaminados a lograr un desarrollo equitativo que facilite la atención oportuna y estratégica de sus demandas, partiendo de una visión planificada e intergeneracional que integre los componentes ambiental, social, económico, político y de género, fundamentalmente.

## Bibliografía

- Alonso, Caryl et al (2004) “Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: Medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas en Guatemala”, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Antezana, Paula (ed) (1998) “Marco Jurídico que regula a las organizaciones sin fines de lucro en Centroamérica”, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.

- Arbós, X. y Giner Salvador 1996 "La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial". Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Artiga, Alvaro (2004) "Marco legal para la presupuestación participación y financiamiento en los Municipios de El Salvador", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Cáliz R., Alvaro "El rol de la sociedad civil en el desarrollo local en Honduras" en Blanco, Lara (ed) *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Carrillo, F. y Jarquín, E. (2001) "Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- \_\_\_\_\_. (2001) "El Déficit de la Democracia en América Latina", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Coicaud, Jean Marc 2000 "Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política", Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.
- Benavente, Carlos "Estrategias para el fortalecimiento de la sociedad civil y sus capacidades de incidencia política" en Blanco, Lara (ed) *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Boj, Gerardo (2005) "Espacios de participación ciudadana en Guatemala", documento en prensa, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Bolaños, Manuel (2002) "Gobernabilidad y participación ciudadana en Centroamérica" en Blanco, Lara (ed) *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Bravo, Alejandro (2004) "Hagamos las cuentas claras. El caso de Nicaragua", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Fernández, Oscar 1997 "Los avatares de la noción de Sociedad Civil" en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII enero – junio 1997, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

- Jordana, Jacit (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Series Documentos de Trabajo I-22UE, Washington, DC.
- Lanzaro, Jorge 2003 "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.
- Lindenberg, Daniel 2001 "La incertidumbre democrática", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.
- Liphart, Arend 1991 "Las Democracias contemporáneas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- \_\_\_\_\_. 1998 "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Volumen 1, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- \_\_\_\_\_. 2000 "Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países", Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Matamoros, Alex *et al.* (2004) "Construyendo ciudadanía: los presupuestos locales, un espacio que garantiza la efectividad de la participación ciudadana en Honduras", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Novaro, Marcos 2000 "Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas", Homo Sapiens Ediciones, Argentina
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992 "Reinventing Government", Addison – Wesley, Massachusetts.
- Pallavicini, Violeta (2004 a) "El modelo municipal en Centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación", en Vargas, Jean Paul & Morales, Carla (eds) *Análisis Comparativo*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2004b) "Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.

- Peralta, Ariana (2005) "Espacios de participación ciudadana en Nicaragua", documento en prensa, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Poitevin, René (2002) "La actual situación centroamericana desde la perspectiva guatemalteca", en Blanco, Lara (ed) *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José-Costa Rica.
- Quintero, Gregorio (2004) "Proceso presupuestario y participación ciudadana a nivel municipal en Panamá", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- Sartori, Giovanni (2003) "¿Qué es la democracia?", Editorial Taurus – Pensamiento, Buenos Aires – Argentina.
- Vargas, Jean Paul (2003) "Una aproximación a la metodología de incidencia", en *Memoria del Seminario de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Nicaragua*, Federación de Organismos No Gubernamentales – FONG –, Managua – Nicaragua.
- \_\_\_\_\_. y Morales, Carla (2004a) "Socialización y construcción conjunta del conocimiento" en Vargas, Jean Paul & Morales, Carla (eds) *Análisis Comparativo*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2004b) "Experiencia en planificación y presupuestación participativa", Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.