

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS  
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS 2007  
PLAN 1993**



**“PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL  
DESARROLLO LOCAL: CASO MUNICIPIO DE AYUTUXTEPEQUE”**

**TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTAN:**

**JOSE ABRAHAM ARDON MARTINEZ**

**CARLOS ERNESTO VALLEJOS DIAZ**

**JOAQUIN OSMAR VALLEJOS DIAZ**

**DR. JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES.**

**DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE DE 2008.**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

INGENIERO RUFINO ANOTNIO QUEZADA SANCHEZ

RECTOR

ARQUITECTO MIGUEL ANGEL PEREZ RAMOS

VICERRECTOR ACADEMICO

LICENCIADO OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHAVEZ

SECRETARIA GENERAL

DOCTOR RENE MADECADEL PERLA JIMENEZ

FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSE HUMBERTO MORALES

DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS

SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNANDEZ AGUILA

COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACION

DOCTOR JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

## **DEDICATORIA**

El esfuerzo y dedicación que he puesto para realizar este trabajo se debe a Dios Todo Poderoso por permitirme terminar mi carrera y estar a mi lado en todo momento, por ser mi fortaleza pese a las dificultades, y colocarme en el mejor camino, iluminando cada paso de mi vida con su amor.

A mi maravillosa familia por el apoyo incondicional desde el inicio de mi carrera, gracias por estar conmigo en todo momento, por su amor, confianza y apoyo, por darme animo e impulsarme cada día a continuar y lograr mis metas.

Así también a aquéllos que con su colaboración, opiniones, aportes y sugerencias, han constituido parte central de este trabajo de graduación.

**Joaquín Osmar Vallejos Díaz.**

## **DEDICATORIA**

Agradezco a Dios Todopoderosos, por ser la guía en mi camino, por su inigualable misericordia, amor y fortaleza, por concederme el privilegio de la vida y por ofrecerme lo necesario para lograr mis metas a lo largo de toda mi vida.

A mi Familia, quienes han estado conmigo en todo momento, por su amor, confianza y apoyo en mis años de estudios, y por darme una carrera para mi futuro; gracias por ayudarme a que este momento llegara, por ser participes activos en mi formación y en mis valores, gracias a su cariño, guía y apoyo incondicional he logrado terminar mis estudios profesionales.

Y en especial a mi mejor amiga Wendy Arévalo, por haber encontrado el amor en ella, por estar conmigo en todo momento y por su apoyo incondicional en mi trabajo de graduación, gracias por ser parte de mi vida, por tu amor y amistad.

**Carlos Ernesto Vallejos Díaz.**

## **DEDICATORIA**

**A DIOS TODOPODEROSO**, por ser la luz en mi camino, mi fortaleza y la fuente de sabiduría en mi vida y mi carrera universitaria, por ser el pilar en los momentos de angustia, gracias Diosito por ser tan misericordioso.

**A MIS PADRES**, por darme apoyo incondicional en mis estudios y alentarme para seguir adelante en mi vida, por ser importantes en lo largo de mi carrera y por ser pilares para alcanzar esta meta.

**A MIS HERMANOS**, por ser fuente de inspiración en mi carrera y apoyarme en mis estudios, a Luisito por ser tan especial conmigo y aunque él no lo supiera me ayudaba para seguir adelante y no darme por vencido.

**A MI FAMILIA**, que de alguna manera aportaron una ayuda importante para lograr esta anhelada meta.

**"Jehová es mi fortaleza y mi escudo; en él confió mi corazón, y fui ayudado, por lo que se gozó mi corazón, Y con mi cántico le alabaré."  
Salmo 28:7**

**José A. Ardón Martínez.**

## INDICE

### “PARTICIPACION CIUDADANA COMO ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL: CASO MUNICIPIO DE AYUTUXTEPEQUE”

	<b>Págs.</b>
Introducción.....	I

## CAPITULO I

### NOCIONES GENERALES DEL MUNICIPIO

1.1 Antecedentes Históricos del Municipio .....	1
1.1.1 Modelos Filosóficos que dieron origen al Municipio .....	2
1.1.2 El Municipio en las Antiguas Civilizaciones .....	4
1.2 El Municipio en la Actualidad .....	8
1.3 Antecedentes Históricos del Municipio de Ayutuxtepeque .....	9
1.4 Definición General de Municipio .....	10
1.5 Elementos del Municipio .....	12
1.5.1 Es una unidad política administrativa primaria .....	13
1.5.2 Territorio .....	14
1.5.3 Sociedad Local .....	14
1.5.4 Gobierno Local .....	14
1.5.5 Ordenamiento Jurídico .....	14
1.5.6 La Autonomía Municipal .....	15

## CAPITULO II

### LA PARTICIPACION CIUDADANA

2.1 Antecedentes .....	19
2.2 Definición .....	24
2.3 Niveles de Participación .....	25
2.3.1 Participación Informativa .....	25
2.3.2 Participación Consultiva .....	25
2.3.3 Participación Resolutiva .....	26
2.3.4 Participación en la ejecución .....	26
2.3.5 Participación Fiscalizadora .....	26
2.4 Principios de la Participación Ciudadana .....	26
2.5 Sujetos y/o actores de la Participación Ciudadana .....	27
2.6 Mecanismos de Participación Ciudadana .....	28
a. Sesiones Publicas del Consejo .....	29
b. Cabildos Abiertos .....	30
c. Consulta Popular .....	32
d. Consulta Vecinal Sectorial .....	34
e. Plan de Inversión Participativo .....	35
f. Comités de Desarrollo Local .....	37
g. Consejos de Seguridad Ciudadana .....	40
h. Presupuesto de Inversión Participativa .....	41

## CAPITULO III

### ESTRATEGIA PARTICIPATIVA MUNICIPAL PARA LOGRAR EL DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO

3.1 Desarrollo Local .....	43
3.2 Modos de Desarrollo Local .....	47
3.2.1 Desarrollo Político .....	47
3.2.2 Desarrollo Humano .....	48
3.2.3 Desarrollo Social .....	49
3.2.4 Desarrollo Económico .....	49
3.2.4.1 Pilares del Desarrollo Económico .....	49
3.2.4.2 Iniciativas del Desarrollo Económico .....	50
3.3 Actores del Desarrollo Local .....	52
3.3.1 Actor Local. Definición .....	52
3.3.2 Actores del Sistema Político Administrativo .....	52
3.3.3 Actores del Sistema Empresarial .....	54
3.4 Planeación Estratégica Municipal .....	57
3.4.1 Concepto .....	57
3.4.2 Problemas Básicos a enfrentar .....	58
3.4.3 Fundamentos que sustentan el proceso de Planeación Estratégica Municipal.....	58
3.4.4 Ejes Básicos.....	58
3.5 Criterios Mínimos del Proceso PEP .....	61

## CAPITULO IV

### CABILDO ABIERTO, CONSULTA POPULAR Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

4.1 Cabildo Abierto .....	65
4.1.1 Antecedentes del Cabildo Abierto .....	65
4.1.1.1 Composición del Cabildo Abierto .....	68
4.1.2 Ejemplos de Cabildo Abierto en otros países .....	70
4.1.2.1 República Dominicana .....	71
4.1.2.2 Colombia .....	71
4.1.3 El Cabildo Abierto en El Salvador .....	72
4.1.4 Atribuciones del Cabildo Abierto .....	75
4.1.5 Análisis Práctico del Cabildo Abierto en el Municipio de Ayutuxtepeque .....	76
4.2 Consulta Popular .....	77
4.2.1 Antecedentes de la Consulta Popular .....	77
4.2.2 Ejemplos de la Consulta Popular en otros países .....	79
4.2.2.1 República Dominicana .....	79
4.2.2.2 Colombia .....	80
4.2.3 La Consulta Popular en El Salvador .....	81
4.2.4 Modalidades de la Consulta Popular .....	84
4.2.4.1 Plebiscito .....	85
4.2.4.2 Referéndum .....	86
4.2.5 Análisis Práctico de la Consulta Popular en el Municipio de Ayutuxtepeque .....	89
4.3 Presupuesto Participativo.....	91

4.3.1 Antecedentes del Presupuesto Participativo .....	91
4.3.2 Ejemplos del Presupuesto Participativo en otros países .....	93
4.3.2.1 República Dominicana .....	93
4.3.2.2 Colombia .....	95
4.3.3 El Presupuesto Participativo en El Salvador .....	97
4.3.3.1 Fase de Planificación .....	97
4.3.3.2 Fase de Promoción y Divulgación .....	99
4.3.3.3 Fase de Ejecución .....	101
4.3.3.4 Fase de Seguimiento y Evaluación .....	106
4.3.4 Algunos Riesgos del Proceso .....	107
4.3.5 Análisis Práctico del Presupuesto Participativo en el Municipio de Ayutuxtepeque .....	108

## **CAPITULO V**

### **ANALISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INVESTIGACION DE CAMPO**

5.1 Resultado de Entrevistas.....	111
-----------------------------------	-----

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

6.1 Conclusiones.....	123
6.2 Recomendaciones.....	125
Bibliografía.....	128

## **I N T R O D U C C I O N**

La participación ciudadana es el elemento sustancial de un sistema democrático. Su propósito es fortalecer y construir herramientas que permitan mediante la generación de espacios de participación, la interacción entre la sociedad civil y el Estado. Son mecanismos que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político, por otra parte el desarrollo local será entendido como el proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora socio cultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio.

La importancia vital de investigar sobre “Participación Ciudadana como Estrategia Nacional para el Desarrollo Local: Caso Municipio de Ayutuxtepeque”, radica en identificar la política de participación ciudadana en el Municipio de Ayutuxtepeque, la cual debe prevalecer el interés de la población sobre el interés individual o de cierto sector de la municipalidad, a través de los mecanismos establecidas por la ley, impidiendo toda actividad arbitraria que pueda generar una insatisfacción de la sociedad en la gestión municipal.

En el presente trabajo de investigación se elaboraron Seis capítulos los cuales se encuentran desarrollados de la siguiente manera:

El Capítulo I denominado “Nociones Generales del Municipio”, tiene por objeto introducir al tema del Municipio, en el cual se establece la

definición general de Municipio, elementos del Municipio y los antecedentes históricos del Municipio de Ayutuxtepeque.

Los mecanismos de Participación Ciudadana, se encuentran establecidos en el Art. 116 del Código Municipal y son los siguientes: a) Sesiones Públicas del Concejo; b) Cabildo Abierto; c) Consulta Popular; d) Consulta Vecinal Sectorial; e) Plan de Inversión Participativo; f) Comités de Desarrollo Local; g) Consejos de Seguridad Ciudadana; y h) Presupuesto de Inversión Participativa; en lo cual se resume el Capítulo II denominado “la Participación Ciudadana”.

El Capítulo III titulado “Estrategia Participativa Municipal para lograr el desarrollo local en el municipio” trata sobre el desarrollo local y la planeación estratégica municipal, El objetivo principal del desarrollo local es elevar la calidad de vida y se sustenta en: participación para la construcción de una democracia local con participación activa en la toma de decisiones, en el fortalecimiento de las capacidades y la concertación local.

El capítulo IV es denominado “Cabildo abierto, la consulta popular y el presupuesto participativo”, en donde se desarrollan los mecanismos de participación existentes en el Municipio de Ayutuxtepeque regulado a través de la Ordenanza para la Transparencia en la gestión Municipal y la participación ciudadana del Municipio de San Salvador del año 2002.

En el desarrollo del Capítulo V titulado “Análisis e interpretación de la investigación de campo” se elabora un análisis sobre el punto de vista de la ciudadanía de Ayutuxtepeque en relación a la participación ciudadana, como las autoridades municipales involucran a los ciudadanos en las decisiones

del municipio, ya que es un punto importante para satisfacer las necesidades primordiales que afronta el municipio, para alcanzar el desarrollo local.

Y por último el Capítulo VI “Conclusiones y Recomendaciones” se hace un análisis crítico sobre la temática de la investigación realizada, sobre la aplicación de los mecanismos de participación en el Municipio de Ayutuxtepeque, proponiendo una serie de recomendaciones con el fin de implementar la participación activa de la propia población contribuyendo a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos del Municipio de Ayutuxtepeque,

## **CAPITULO I**

### **NOCIONES GENERALES DEL MUNICIPIO**

#### 1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

El Municipio aparece en la historia de la humanidad como una necesidad indispensable, para nivelar y organizar la convivencia social humana. Esto debido a que creando núcleos sociales denominados municipios, los recursos económicos, políticos, sociales, de infraestructura, entre otros; se canaliza y reparten ordenadamente y previa fiscalización. Esto lógicamente considerando que estos núcleos sociales, están sujetos a prerrogativas consideradas desde la óptica del poder municipal.

En tal sentido es importante conocer la evolución histórica del municipio, porque nos permite primero despejar el interrogante de que porqué el hombre es social, segundo porqué el hombre se une y crea una ciudad, tercero cómo esta ciudad conformado por un conjunto de familias – individuos se transforma en municipio, y; esté como cuarto lugar, se configura en la célula principal que crea una nación. En tal sentido se podría señalar que no existe nación, no existe Estado, si en sus partes que lo integra no existe el municipio. En la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. En la actualidad, la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes, no existe descampado; en ciertas regiones poco hospitalarias, no hay verdadero centro edificado. El ayuntamiento, compuesto por el alcalde y los concejales; en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles.

El término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento.

En efecto, comenta Toribio Alayza Paz Soldán que "cuando la Nación se organiza para desenvolver sus actividades, cuando se canaliza por medio de reglas estables y de órganos dirigentes constituidos previamente, señalando la función de éstos y determinando también de manera estable las facultades, derechos y las prohibiciones que se impone a los miembros del grupo social, ha nacido el Estado, esto es, una entidad jurídica y obliga a hacer vida jurídica a los miembros de la Nación". En consecuencia, de igual manera el municipio se organiza, se desenvuelve, se sustenta en reglas estables, y esta dirigida por diversos órganos dirigenciales, que se conforman por sus respectivas autoridades ediles, encabezados por uno sólo, el Alcalde.

Por todo ello, es indispensable enfocar al municipio en la historia, en tal sentido esta institución como creación humana tuvo sus primeros inicios para muchos estudiosos en Grecia, pero otros en cambio, señalan que sus primeros pasos de creación lo encontramos recién en la edad del Imperio Romano. Así que señalaremos para enfocarnos en el tema histórico en etapas, la primera la etapa de las antiguas civilizaciones, la segunda la etapa del renacimiento y como tercera la etapa moderna.

#### 1.1.1 MODELOS FILOSÓFICOS QUE DIERON ORIGEN AL MUNICIPIO.-

Los estudiosos establecen que sólo existen 02 corrientes o modelos teóricos que sustentan el origen del municipio, estos son: El modelo *clásico-aristotélico* y el modelo *contractualista o ius-naturalista*.

EL MODELO CLÁSICO-ARISTOTÉLICO.- "El modelo clásico parte de una concepción histórico-sociológica del estado, cuyo origen se ubica en la polis o ciudad, a partir de la cual en una suerte de evolución natural se va pasando por diferentes etapas -de las más primitivas a las más evolucionadas- hasta llegar a la sociedad más perfecta que es el estado. La Familia es presentada como la primera forma de sociedad natural, como la célula básica del estado, y los individuos aparecen -desde el origen- integrados en sociedad a través de lazos orgánicos. Esta concepción plantea como fundamento del poder político el derecho natural. El estado sería la desembocadura natural y -en consecuencia- *necesaria* de la asociación de familias, aldeas y ciudades. De manera que el principio de legitimación de la sociedad política es el estado de necesidad o la misma naturaleza social del hombre".

EL MODELO CONTRACTUALISTA O IUS-NATURALISTA.- "Esta escuela gozó de gran predicamento en nuestro continente como consecuencia de la difusión de la obra de Tocqueville, la democracia en América, donde de decía al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica a principios del siglo pasado: "Ésta (la comuna) es la única asociación que existe también en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma una comuna", y agregaba, condensando el concepto: "El hombre forma los reinos y establece las repúblicas; la comuna parece surgir de Dios".

"El modelo ius-naturalista -cuyo primer exponente es Hobbes en el siglo XVII- intenta romper con el modelo clásico vigente durante toda la edad media, dando lugar a una nueva teoría del estado en la que se inscriben diferentes pensadores de las más variadas ideologías. Así Hobbes inicia la reformulación de dicho modelo desde una perspectiva netamente

conservadora, posteriormente Locke lo retoma representando a uno de los principales exponentes del liberalismo político y más tarde Rousseau desde una óptica que algunos autores denominan democrática o revolucionaria.

El principio de unificación de pensadores tan diversos radica en la utilización de un método racional y demostrativo, y en la construcción de un modelo lógico en donde el origen del estado ya no es la familia ni la polis, sino un pacto concertado entre individuos libres e iguales. Esta concepción racionalista del origen del estado plantea que éste se funda en la concertación de un contrato, oponiéndose a un estado de naturaleza donde sólo se encuentran los individuos aislados con ciertos derechos innatos. Lo único natural son estos derechos individuales que, a través del contrato, el estado se compromete a garantizar y proteger. No existe ningún derecho natural que fundamente el origen del estado, sino que éste será un producto artificial, lógico y racional donde su principio de legitimidad radica en el consenso. Esta es una concepción esencialmente legalista que acompaña históricamente el nacimiento del estado moderno. El estado de derecho establece la supremacía de la ley por encima del derecho consuetudinario sustentado por el poder tradicional".

#### 1.1.2 EL MUNICIPIO EN LAS ANTIGUAS CIVILIZACIONES:

GRECIA.- Muchos autores señalan que el municipio se creó antes aún que la época griega, es así que configuran la idea del Municipio Primitivo. Para Moisés Ochoa Campos "hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos

de organización local fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel".

"En la antigua Grecia al principio se encontraban fusionados Estado y Municipio, de tal manera que durante un buen tiempo no podemos hablar de niveles de gobierno diferentes y las pequeñas ciudades de entonces eran tanto un Estado como un Municipio, siendo esto explicable por el escaso ámbito territorial dentro del cual y por esos tiempos, 600 años A.C. se ejercitaba el instrumento de gobierno". Pero por la distancia entre estos Municipios considerados Estados, hacían que constantemente existan conflictos bélicos, todos por mantener y/o acrecentar el poder de sus soberanos, ya sea instaurando nuevos tributos, apropiándose de esclavos, o haciendo expropiar para grandes extensiones de terrenos, lo mismo que generaba envía entre los monarcas, y así se iniciaban años de guerra; esto se tradujo con el tiempo, en que decidieran mejor unirse, ya cansados de tanta tragedia, y crearan una sola Nación que en la actualidad es la Nación Griega.

Esto de crear Ciudad-Estado en la época Griega, ha generado muchas controversias en los estudiosos del tema, porque no se puede determinar claramente si es que en la época griega se conoció la figura jurídica del municipio y cual fue verdaderamente su sentido jurídico, o en su defecto cual fue primero el Estado o el Municipio. "Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: "Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado". Por este motivo, las ciudades-estados que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del Renacimiento, no son municipios, aunque contengan materia municipal".

En conclusión podríamos decir que lo que apareció en la Grecia antigua no tiene nada que ver con la creación del Municipio así como lo conocemos hoy en día, pero si podríamos señalar que el municipio como tal pertenece al Estado, y en la época griega fue el propio Municipio-Estado, que están plenamente unidos en un solo órgano, que condujo por mucho tiempo a los hombres griegos. Pero cabe recalcar también que "la nota esencial de la Ciudad-Estado de Grecia, es que en ella no hubo una diferencia precisa entre lo que hoy se denomina lo político (perteneciente al estado) y lo municipal. La organización griega más parecida al municipio fue la llamada "demos", especie de ayuntamiento dirigido por un funcionario denominado "demarca" y por una asamblea deliberante formada por todos los ciudadanos. Cada "demo" formulaba y aprobaba su presupuesto, tenía dominio sobre sus bienes y celebraba sus fiestas".

ROMA.- Durante la época romana, se llevo a cabo un conjunto de conquistas territoriales, que hicieron que Roma se volviera un Imperio. Por toda Europa, Norte de África, parte de Asia y del medio oriente, las legiones romanas anexaban nuevos territorios, nuevas riquezas, nuevos esclavos; por lo que se les hizo indispensable crear una forma de gobernar todo este vasto territorio. Por eso esta confirmado de que "en nuestro mundo occidental, el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos, (civitas sine sufragio), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipia, de manus (carga). La ciudad constituía un municipium, que era un sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica, con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones".

"En la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y

privilegios de la misma Roma", eso era definido como municipio. No obstante ello, se puede señalar que "en Roma había surgido el Municipio con las siguientes características: 1) Una personalidad propia, la Cívitas, pero sujeta al Imperium; 2) Un núcleo en relación con ese poder dominador –Imperium- que luego ha pasado a ser, dentro su calidad de poder soberano, el Estado Nacional; 3) Asentado en un territorio determinado; 4) Manifestación de la voluntad popular en una asamblea general; 5) Un cuerpo deliberante –curia- con sus magistrados; 6) Un culto común".

No obstante ello, en la época romana existieron grandes filósofos que aportaron con sus ideas a desarrollar las leyes romanas y forjar una convivencia vecinal adecuada al desarrollo personal y social en los municipios, por tal motivo es importante acotar el aporte que realiza un gran pensador y filósofo de la época: "Según Cicerón, el municipio era en Roma [una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana]. Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción munus –oficio- y capere –tomar-. Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales".

"Hay que destacar por su trascendencia, el valioso e importante aporte de Roma al mundo referente al régimen municipal y al término o denominación de municipal y al término o denominación de Municipio que viene de municipium. Dentro del proceso de la evolución histórica del Municipio, se ha

fijado el año 387 A.C. y a la ciudad de Tusculum, Roma, como el periodo y el lugar donde surge el Municipio como organización político-administrativo y como nivel diferenciado de gobierno".

### 1.2 EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD.-

Como hemos visto con el recurrir del tiempo el municipio ha ido evolucionando de modo que se puede señalar que el municipio "en la actualidad, la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes, no existe descampado; en ciertas regiones poco hospitalarias, no hay verdadero centro edificado. El ayuntamiento, compuesto por el alcalde y los concejales; en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles. El término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento".

"El Municipio como célula básica del Estado cumplirá su rol si garantiza la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, permitiendo su actuación cerca de los poderes públicos en la solución de los problemas de interés local y sectorial, o permitiendo la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones". "Por ello, para nosotros el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria".

### 1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO DE AYUTUXTEPEQUE

En la historia del municipio de Ayutuxtepeque se establece que un 7 de febrero de 1823, Vicente Filísola a las órdenes del ejército imperial mexicano irrumpió entre Ayutuxtepeque y Mejicanos, librándose las últimas batallas en el lugar conocido como "La Cuestona", hoy calle a Mariona contra el Ejército Republicano Salvadoreño, comandado en forma sustituta por el Coronel Antonio José Cañas, puesto que el Comandante Manuel José Arce se encontraba enfermo. Estas batallas fueron grandes muestras de valentía y vocación de soberanía con la que contaba El Salvador desde su fundación. Al final, Iturbide sucumbió en México frustrándose de esa manera las ansias anexionistas de los mexicanos.

El rasgo etnográfico que predomina entre los auténticos lugareños, los náhuats es el mestizaje, debido a la presencia de los mexicas, españoles, criollos y ladinos.

El Municipio de Ayutuxtepeque es un municipio del departamento de San Salvador, el cual tuvo su fundación el doce de junio de 1824, enmarcado en el Área Metropolitana de San Salvador, limitando al norte con el municipio de Apopa, al este con Cuscatancingo y Ciudad Delgado, al sur con Mejicanos y al oeste con Apopa.

Se encuentra ubicado a 8 Kilómetros de la ciudad de San Salvador. Tiene un área de 8,41 km<sup>2</sup> y una población de 34.710 habitantes (VI Censo de población 2007), ocupando el puesto numero 40 en población a nivel nacional, para su administración se divide en dos cantones, que son: El Zapote (dividido en tres arriba, medio y abajo) y Los Llanitos; 9 zonas rurales y 75 caseríos en un área geográfica de 10.75 Kms Limitando al Norte con el

municipio de Apopa, al noreste con Cuscatancingo; al este con Ciudad Delgado y al sureste con Mejicanos y San Salvador. La cabecera del municipio es la ciudad de Ayutuxtepeque. El alcalde del municipio para el período 2006-2009 es el Licenciado José Humberto Carrillo. El gobierno municipal es encabezado desde 1997 por el partido FMLN.

La palabra Ayutuxtepeque significa: población pipil precolombina. En idioma nahuatl, su nombre significa: “Cerro o lugar de los Cusucos” de Ayutushti, armadillo, tatuejo, cusuco (de ayuty: tortuga, tushti: conejo, tortuga y tepec: Cerro, localidad).<sup>1</sup>

El título ejidal de Ayutuxtepeque fue extendido el 19 de abril de 1875 y el título de Villa de Ayutuxtepeque le fue otorgado por decreto legislativo emitido por la Asamblea Legislativa en el año de 1971 y obtenido el título de Ciudad de Ayutuxtepeque el 24 de Octubre de 1995 bajo el decreto legislativo N° 859 emitido por la honorable Asamblea Legislativa.

El Concejo de la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque está conformado por un Alcalde, un Sindico, Concejales (8 propietarios y 4 suplentes).

La estructura organizativa de la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque contempla tres niveles: normativo o decisorio, el ejecutivo y el operativo.

#### 1.4 DEFINICIÓN GENERAL DE MUNICIPIO

Municipio es una entidad administrativa que puede agrupar una sola localidad o varias; pudiendo hacer referencia a una ciudad, pueblo o aldea, o a una agrupación de los mismos.

---

<sup>1</sup> Vid. Revista Geográfica del Municipio de Ayutuxtepeque, El Salvador, 2003 pp. 1

A pesar de brindarse diversas definiciones del municipio por distintos autores, al igual que en los diferentes textos constitucionales latinoamericanos, resulta que en todas se aprecia una esencia, y es, que el Municipio es sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales. Así mismo el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio<sup>2</sup>.

El Municipio expresa agrupación de familias o vecinos, demarcaciones territoriales, autoridades locales y vecinos, centros poblados que satisfacen necesidades comunes o entidades político territorial, con elementos diversos que se agregan a partir del reconocimiento parcial o total de su autonomía de carácter político, administrativo y financiero, atendiendo a los diferentes regímenes municipales enunciados en Constituciones y Leyes.

De acuerdo al Art. 2. de nuestro Código Municipal El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en

---

<sup>2</sup> [http://www.udenar.edu.co/derechopublico/LEY136\\_94.htm](http://www.udenar.edu.co/derechopublico/LEY136_94.htm)

coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El municipio está compuesto por un territorio claramente definido por un término municipal de límites fijados (aunque a veces no es continuo territorialmente, pudiendo extenderse fuera de sus límites con exclaves y presentando enclaves de otros municipios); y la población que lo habita (regulada jurídicamente por instrumentos estadísticos como el padrón municipal y mecanismos que otorgan derechos, como el *avecindamiento* o *vecindad legal*, que sólo considera vecino al habitante que cumple determinadas características -origen o antigüedad- y no al mero residente).

El municipio está regido por un órgano colegiado denominado ayuntamiento, municipalidad, alcaldía o consejo; encabezado por una institución unipersonal: el alcalde (en el antiguo Régimen en España había un alcalde por el *estado noble* y otro por el *estado llano*; y en las principales ciudades un corregidor designado por el rey). Por extensión, también se usa el término *municipio* para referirse al ayuntamiento o municipalidad en sí. En la mayoría de Estados modernos, un municipio es la división administrativa más pequeña que posee sus propios dirigentes representativos, elegidos democráticamente.

### 1.5 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

En el Municipio se pueden identificar los siguientes elementos constitutivos:

- ❖ Es una unidad política administrativa primaria
- ❖ Se establece un territorio determinado dentro de la organización estatal.
- ❖ Rige la Sociedad Local
- ❖ Cuenta con su propio gobierno

- ❖ Se organiza bajo su propio ordenamiento jurídico.
- ❖ Cuenta con poder, autoridad y autonomía suficiente para cumplir sus funciones.

### **1.5.1- Es una unidad política administrativa primaria**

En este aspecto hay que distinguir tres cosas: la primera de ellas es, que es una unidad política, aquí política se entiende en el sentido que le da la ciencia política al indicar que es todo lo relativo al ejercicio del poder publico o poder superior a cualquier otro poder. Como elemento necesario para organizar a la sociedad a fin de hacer posible la convivencia social y resolver los conflictos que se pueden dar en la sociedad

Entendida así la política, el municipio es una unidad política pues en él se ejercen cierta dosis de poder supremo en sentido a organizar la sociedad local haciendo posible la convivencia social y además en busca de resolver aquellos problemas que generan conflicto social.

El segundo aspecto que se enuncia es que el municipio es una unidad administrativa. La administración precisamente tiene relación con el llamado proceso administrativo en virtud del cual toda actividad humana para que de los resultados deseados debe planificarse, organizarse, dirigirse, ejecutarse y controlarse. El municipio en cada una de sus competencias debe estar dispuesto a someterse a ese proceso; por consiguiente es una unidad además de política, administrativa.

Y por último el enunciado del art. 2 C.M., indica que el municipio es, además, una unidad primaria dentro de la organización territorial del estado que esta mas inmediata a los administrados y a la que estos en primer lugar deben recurrir al efecto de satisfacer sus necesidades colectivas.

### **1.5.2- Territorio**

El segundo elemento constitutivo del Municipio es el territorio, o sea, el ámbito espacial o espacio físico dentro del cual ejerce su poder un municipio determinado. A este elemento se refiere el art. 20 del Código Municipal al señalar que para la creación de un municipio debe concurrir un territorio determinado y además el art. 23 del mismo código al señalar que fijar los límites territoriales de cada municipio corresponde a la Asamblea legislativa.

### **1.5.3- Sociedad Local**

Este es el elemento humano del municipio, el código Municipal se refiere a él, en el art. 20 numeral 1 cuando habla de una población de diez mil habitantes. La verdad es que el elemento constitutivo no es el simple agregado numérico de personas a que alude el termino población y con el cual se hace relación al conjunto de personas que residen en el territorio que le corresponde a un municipio determinado, sean estos naciones o extranjeros; en verdad el elementos mas bien son esas mismas personas pero vistas como constitutivas de la sociedad local.

### **1.5.4- Gobierno Local.**

El conglomerado humano que forma parte del municipio tiene el derecho de elegir libre y democráticamente las personas a cuyo cargo esta el gobierno local; en representación de ese conglomerado ejerce la función de administrar el municipio desde los diversos cargos o puestos públicos en que se organiza la administración municipal. El gobierno local incluye un Consejo Municipal, el alce Municipal, el secretario Municipal, el tesorero Municipal y los demás puestos que se considera conveniente establecer para la prestación de los servicios municipales.

### **1.5.5- Ordenamiento Jurídico.**

En este elemento, se incluye toda normativa jurídica aplicable al municipio, desde a Constitución pasando por las Leyes secundarias aplicables hasta las ordenanzas y reglamentos municipales. Su importancia es que sirve como el elemento que le da unidad a los demás elementos y que rige las relaciones y la participación de las personas dentro del municipio, articula al municipio dentro del Estado, establece las relaciones con este, le reconoce y le da personalidad jurídica propia y le da atributos y funciones propias al municipio.

#### **1.5.6- La Autonomía Municipal:**

Siendo este otro de los elementos constitutivos para cumplir las funciones del Municipio, será desarrollado a continuación.

El Municipio fue reconocido en la Constitución de 1824 y su autonomía le es de su esencia, aun cuando las tendencias centralistas le quieran negar esa característica. Es evidente que el régimen municipal debe comprender el sistema administrativo del municipio, ya que el político por su propia naturaleza corresponde al Estado Soberano; y esa facultad del Estado ha venido degenerando en una limitación de la libertad que se merecen las comunas.

Existen numerosas definiciones de autonomía municipal, y ésta es variable según las leyes de cada país. Tomaremos la del argentino Dana Montañó, citado en la obra Tratado de derecho federal, Estadual y Municipal (Argentino y Comparado), de Ricardo Miguel Zuccherino. Expresa el autor que la autonomía "no es tan sólo un conjunto más o menos grande de poderes más o menos extensos; es una cualidad específica de la corporación que las distingue de las demás: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su capacidad de organizarse dentro de las condiciones de la ley

fundamental o poder constituyente, de darse sus intenciones o poder legislativo y de gobernarse con ellas, con prescindencia de otro poder”

En nuestra legislación, el reconocimiento de la autonomía municipal parte de la propia Constitución Política en los arts. 203 y 204 Cn; y en los arts. 2 y 3 C.M., y concediéndole autonomía municipal normativa, publica, administrativa, institucional y económica;

Para poner en práctica su autonomía todo municipio cuenta con:

- a) **Personalidad Jurídica:** todo municipio es considerado una “persona jurídica” es decir, un sujeto capaz de adquirir y ejercer toda clase de derechos y obligaciones, así como lo hacemos las “personas humanas” la cual se encuentra estipulado en el Art. 2 Inc. 2 C.M.,
- b) **Jurisdicción territorial:** el gobierno Municipal tiene la facultad de conocer los asuntos según su competencia afecten a las personas y los bienes que se encuentran dentro del territorio municipal Art. 203 y Art. 204 No. 3 Cn., y art. 3 Numeral 3 C.M.,
- c) **Representantes:** la voluntad y las demandas del Municipio se expresan a través de las autoridades que han sido electas mediante el voto libre e igualitario de sus habitantes, en nombre de los cuales los representantes (miembros del Consejo Municipal) gobiernan al municipio y solicitan a los otros órganos del estado Salvadoreño cooperación y asistencia para poder resolver los problemas locales; de igual forma el personal es nombrado independientemente del poder central art. 204 No. 4 Cn., y art. 3 No. 4 C.M.

En el art. 3 de nuestro Código Municipal encontramos que la autonomía del Municipio se extiende a:

- 1) La creación, modificación y supresión de tasas por servicios y contribuciones públicas, para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca;
- 2) El Decreto de su presupuesto de ingresos y egresos;
- 3) La libre gestión en las materias de su competencia;
- 4) El nombramiento y remoción de los funcionarios y empleados de sus dependencias, de conformidad al Título VII de este Código;
- 5) El decreto de ordenanzas y reglamentos locales;
- 6) La elaboración de sus tarifas de impuestos y reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

Para declarar autónomo al Municipio se le deben dar las facultades o los poderes para que ejerza este derecho. La constitución y el código Municipal le han dado al Municipio dos clases de facultades:

- ❖ **Normativas:** por medio de estas facultades el gobierno Municipal, crea normas jurídicas que regulan asuntos de la localidad o de su funcionamiento interno o propone su creación, para el caso mediante las facultades normativas el municipio a través de las Ordenanzas Municipales, establece su presupuesto y regula, crea o participa en la creación de los tributos (tasas y contribuciones publicas especiales) e impuestos. Al ejercer tales facultades se permite el municipio definir de que forma va a obtener los recursos que necesita, cuanto y en que lo va a gastar.
- ❖ **Ejecutivas:** por medio de estas facultades el gobierno municipal ejerce actos de gobierno en asuntos de su competencia, es decir, sobre aquellos que la ley lo faculta para conocer y que están señalados en el Art. 3 C.M. Como lo expresamos anteriormente la autonomía supone:

#### ❖ **Autonomía Normativa:**

Hace referencia a la potestad de cada administración local o de cada municipalidad, en concreto, para dictar normas propias para la regulación de la convivencia de los miembros y grupos de la comunidad, Reglamentos, Ordenanzas, Planes etc., estas normas han de someterse al Principio de Legalidad, es decir, se han de adecuar a la Leyes y reglamentos aprobados por las instancias políticas superiores; el estado y, en su caso, a la ciudadanía.

#### ❖ **Autonomía política**

Aunque el objetivo de política únicamente se atribuye con propiedad a estados federales o a las regiones autónomas en la medida que en el ámbito de sus potestades esta la de promulgar leyes, se utiliza también referido a la autonomía local como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y de competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa de actuación administrativa particular, con poder decisorio y responsable acerca de la oportunidad y conveniencia de las medidas adoptadas en la ejecución de dicho programa de actuación.

#### ❖ **Autonomía Administrativa:**

En sentido estricto hace referencia a que la actividad de la municipalidad o ayuntamiento tiene objetivamente las mismas características de la actividad de una administración pública, tanto en el sentido interno de su potestad de organización como en el externo de su potestad de policía en sus distintas acepciones, urbanística, rural, de edificación, sanitaria, de seguridad, etc.. A estas potestades se añade la potestad tributaria, es decir, de establecer y exigir impuestos propios la potestad expropiatoria y de investigación y deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la potestad de ejecución forzosa y la sanadora, la presunción de legitimidad y

ejecutividad de sus actos, la potestad de revisión de oficio de sus acuerdos y la inembargabilidad de sus bienes y derechos.

❖ **Autonomía institucional y autonomía económica:**

Cuando hablamos de autonomía municipal, debemos distinguir dos grados o tipos de autonomía: una absoluta y otra relativa. La autonomía es absoluta cuando el municipio tiene la posibilidad de darse su propia ley fundamental, hablando de una autonomía institucional. Los municipios con autonomía relativa no tiene la facultad de darse su propia ley, estos solo poseen autonomía política, financiera y administrativa.

## **CAPITULO II**

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### 2.1 ANTECEDENTES

La participación ciudadana en su concepción y evolución histórica encuentra su vertiente en la *democracia*, que nace como forma de organización política y específicamente, en su dimensión de *democracia participativa*, que originalmente establece los puntos de encuentro entre los que se consideraban iguales y capaces de participar en los negocios públicos y el poder, siendo necesario para la comprensión y el abordaje del tema, hacer una lectura histórica de dos distintos momentos en que nace en Grecia, y como evoluciona ,se desarrolla en nuestro país .

*Democracia participativa en Grecia:*

Etimológicamente encuentra sus raíces en los vocablos griegos Demos que significa pueblo y Kratos que significa autoridad, cuando se inventa en Grecia la democracia nace en un sistema tribal esclavista que generan relaciones asimétricas y desiguales materializadas en opresión, el

poder era ejercido por un consejo de tribus (Boule), en contradicción a esto se dan transformaciones que dan como resultado el surgimiento de las ciudades estados, esto trae consigo la mezcla racial y cultural de las tribus antes existentes (Anameixis).

La cual genera una nueva forma de gobierno y administración de poder, Asamblea del pueblo (ekclepcia), muchos de los conflictos en esta época es el modo de cómo entender el concepto de ciudadano, por que este fue concebido como un privilegio de unos pocos (militares, filósofos, comerciantes y religiosos) quienes tenían voz y voto y podían intervenir en los debates públicos, en contradicción a la gran mayoría de la población que en mas de un cincuenta por ciento eran esclavos, quienes eran excluidos y marginados de toda decisión ya que no eran considerados ciudadanos, quedando al margen de todo derecho, siendo esta la expresión concreta de la democracia participativa de esta época.

#### *Democracia participativa en la colonia:*

En la época colonial fue impuesta por la corona española y su régimen de control y administración la figura de cabildo abierto que había sido retomada de los franceses y estos a su vez de los romanos, dentro de dicha forma se suponía que los colonizados podían expresar públicamente sus demandas poniendo en practica el contenido de la democracia participativa donde gobernantes y gobernados comparten el poder de decisión sobre los asuntos públicos siendo la practica real de este mecanismo, la obtención y canalización de información de los pobladores hacia la autoridades locales y desde estos hacia la corona de modo unidireccional sin mayor espacio para plantear necesidades o demandas

Actualmente, la democracia participativa es la forma de relacionarse políticamente en la cual todo se consideran iguales y capaces de participar en los negocios público y en el poder.

Desde el punto de vista formal es el sistema de administración política en que gobernantes y gobernados comparten el poder de decisión y gestión de los asuntos públicos garantizando esta relación a través de la ley.

Esta concepción se contrapone al concepto de democracia representativa donde se limita al ciudadano al voto y con este acto se despoja y delega totalmente el poder de decisión y gestión de los asuntos públicos

La democracia participativa esta referida a crear relaciones fundamentadas en principios que garantizan la inclusión de las personas en la toma de decisiones y gestión y administración del poder. Los alcances están referidos a los niveles en que esta se promueve y materializa los cuales son similares a los de la participación ciudadana:

- participación informativa
- participación consultiva
- participación resolutive
- participación en la ejecución
- participación fiscalizadora

En El Salvador el concepto de participación ciudadana como tal, se introduce a partir de los acuerdos de paz con el objetivo de impulsar la democracia mediante mecanismo e instrumentos legales que permitieran nuevos espacios para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; sin embargo entre los años de 1964 -1970 surge asentamientos populares esto

como resultado de no poder integrar grandes grupos poblacionales. Debido al impulso del mercado común centroamericano, el desarrollo de programas de alianza para el progreso genero la organización de comunidades para solventar sus necesidades.

El plan bienestar para todos impulsado por el gobierno de 1977-1982 el cual termino con un golpe de estado produjo un salto de calidad en las luchas reivindicativas. El 20 de diciembre 1977 la asamblea legislativa aprobó la ley de desarrollo de la comunidad con el fin de centralizar y coordinar las distintas instituciones del gobierno encargada de promover el desarrollo comunitario y legalizar las organizaciones existentes en dichas asentamientos populares la entidad responsable para tal efecto era el ministerio del interior.

Entre las instituciones gubernamentales creadas para fomentar el desarrollo comunitario tenemos:

- Fomento y cooperación comunal (FOCCO) dedicada a la ejecución de proyectos de desarrollo físico
- Oficina de mejoramientos de comunidades marginales (OMCOM) dedicada a la promoción mediante programas como el de formación cívica los cuales tenían como objetivo:
  - a) Promover la formación de base de la organización democrática nacionalista (ORDEN) para engrosar la fila nacionalista y evitar con ello la utilización de habitantes de comunidades marginales para propósitos "antidemocrático" (comunismo).
  - b) Determinar con mayor exactitud la ubicación de elementos militantes en partidos y agrupaciones comunistas en las comunidades.

En realidad estas instituciones no tenían como fin promover el desarrollo comunal si no ejercer un control y mediatizar las iniciativas de dichas organizaciones.

Otro factor que incidió en los asentamientos populares fue el terremoto de 1986 donde cobro mayor fuerza la organización y movilización de las comunidades en diferentes niveles y con una posición política bien definida ante su problemática, permitiéndoles mayor representatividad y solidaridad con otros sectores organizado dando como resultado la constitución del movimiento social.

La principal lucha era la tenencia de tierras que eran ocupadas ilegalmente y que los gobiernos municipales y centrales no tenían voluntad para legalizarlos.

La participación se realizaba en diferentes niveles y formas, primero era la negociación con el municipio e instituciones estatales al obtener respuestas favorables procedían a las manifestaciones publicas, agotados los dos procedimientos, tomaban acciones de hecho como la toma de tierras construcción de viviendas e instalación de servicios básicos.

El 9 de mayo de 1989 organizaciones intercomunales, concejos juveniles etc. Integran el movimiento comunal salvadoreña. Las organizaciones comunales en el ejercicio de la participación ciudadana son históricas y han dejado un cúmulo de experiencia sobre procedimientos para su ejercicio y aunque no fueron reconocidas institucionalmente tuvieron legitimidad e incidieron en las decisiones de los gobiernos municipales y el gobierno central.

En la década de los 90 fue retomada por las municipalidades de Tecoluca, Suchitoto, Nejapa Y San Salvador bajo la administración de concejos municipales del FMLN convirtiéndose en pioneros en la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo local.

## 2.2 DEFINICIÓN

Existen dificultades inherentes al concepto de Participación, no solo porque no existe una concepción univoca de su relación con el poder político, sino porque el vocablo se refiere por igual tanto a los efectos globales de poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Tales dificultades se acentúan cuando se trata de definir a la participación ciudadana misma y acotar la comunidad de análisis.

No siempre son claras las diferencias entre participación ciudadana, participación política, participación social o la comunitaria. ¿Cómo poder reconocer entonces cuando estamos en presencia del fenómeno de estudio? Tendremos en cuenta para ello, las dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana:

1. como medio de socialización de la política
2. como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a esta.

La participación ciudadana es el elemento sustancial de un sistema democrático. Su propósito es fortalecer y construir herramientas que permitan mediante la generación de espacios de participación, la interacción entre la sociedad civil y el Estado.

Concluimos que el término de participación implica asumir que se está “tomando parte”. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública.

Actualmente la participación ciudadana es considerada como un factor fundamental de la forma y ejercicio democrático del municipio. Entendemos la participación ciudadana como el involucramiento en distintos niveles y formas de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones e instituciones que los agrupan, en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones de desarrollo, para convertir el municipio en una ciudad segura, próspera, saludable y democrática.

Este proceso de involucramiento de la ciudadanía en la gestión del desarrollo local deberá ir adquiriendo niveles y formas superiores en la medida que se vaya construyendo una cultura de ciudadanía real que no se limite al concepto de ciudadano establecido en la constitución en el art. 71 que señala que los ciudadanos son todos los salvadoreños mayores de 18 años que son limitados a ejercer el sufragio, asociarse para constituir partidos políticos y optar a cargos públicos, por lo que la participación de los distintos sectores en la construcción de un tejido social y organizativo que la sustente.

### 2.3 NIVELES DE PARTICIPACIÓN

**2.3.1 Participación Informativa:** información transparente, fluida, orientada al acceso de la actividad política administrativa que se da entre el gobierno local y la ciudadanía como requisito para que pueda emitir opinión o tomar decisiones en forma conciente y responsable.

**2.3.2 Participación Consultiva:** es la captación de opiniones que sin ser vinculantes obligan al gobierno municipal a tomar decisiones.

**2.3.3 Participación Resolutiva:** es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía en la que adquiere poder de decidir o influir en las decisiones en la que se alcanzan varios acuerdos entre los sectores.

**2.3.4 Participación en la ejecución:** es el involucramiento responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y la ejecución de decisiones tomadas, en la gestión de bienes y servicios de carácter público.

**2.3.5 Participación Fiscalizadora:** entendida como contraloría ciudadana, mecanismo que permite el seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno local de los recursos y controles, sobre la aplicación de decisiones y la conducción municipal.

## 2.4 PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

\* **Inclusión:** Mayor y más cualificada calificación posible de los distintos sectores y fuerza ciudadana sin excluir y discriminar a nadie.

\* **Diferenciación:** El gobierno y los funcionarios municipales deberán relacionarse con los sectores y grupos ciudadanos respetando sus características y priorizando los grupos socialmente vulnerables

\* **Soberanía:** El gobierno municipal reconoce que los habitantes del municipio son los titulares del ejercicio del poder.

\* **Equidad:** Todo ciudadano y ciudadana tendrán iguales derechos y deberes de participación independientemente de su condición de genero, raza, edad, religión, ideología política y de su condición económica y social.

\* **Legalidad:** La participación ciudadana será apegada a derecho

\* **Legitimidad:** Garantizar a la ciudadanía que las decisiones se toman con el mayor consenso posible

\* **Flexibilidad:** La participación ciudadana, será promovida sin restringirla a modelos rígidos que coarten la creatividad y oportunidad de los habitantes.

\* **Realismo:** Conocer con claridad los alcances de participación ciudadana y tener conciencia de las limitaciones de recursos.

\* **Transparencia:** Dar información y cuentas de sus decisiones y acciones, el como y por qué se toman esas decisiones.

\* **Institucionalidad:** Debe reflejarse en una política municipal por lo que no está adscrita a partidos políticos.

\* **Respeto al disenso:** Tolerar las diferencias de opiniones y a ser escuchadas.

\* **Corresponsabilidad:** Es un compromiso compartido de los resultados de las decisiones mutuamente convenidas.

\* **Solidaridad:** Propiciar el desarrollo de relaciones fraternales entre vecinos.

## 2.5 SUJETOS Y/O ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

a) Todos los vecinos del municipio, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes en los ámbitos que inciden directamente en el desarrollo de sus vidas

- b) Las asociaciones u organizaciones domiciliadas en el municipio;
- c) El Gobierno Municipal y sus dependencias, como contraparte activa de la participación ciudadana

## 2.6 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Derecho de Participación Ciudadana, como tal, no tiene una base constitucional, sin embargo al realizar un análisis sobre la interrelación de los derechos y la indivisibilidad de estos, podemos encontrar que en los arts. 7 y 73 de la Cn se regulan los derechos de Organización y la Consulta Popular, respectivamente, esta última como parte del ejercicio del voto en el cual se someten ciertas decisiones de los gobernantes a la aprobación o rechazo de los ciudadanos y ciudadanas.

Con el Código Municipal de 1986 se conocen 2 formas en las cuales las comunidades pueden participar en la gestión Municipal, regulados en el título IX “de la participación de la comunidad”, Capítulo I y II en los arts. 115 al 125: los cabildos abiertos y las Asociaciones comunales, pero es hasta enero de 2006 que se introducen nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Como primer señalamiento, es importante decir que el Municipio constituye la unidad primaria donde los habitantes pueden expresar y presentar sus necesidades a fin de buscar una solución, por ende, es obligación de los gobiernos municipales realizar las funciones que vayan en pro del desarrollo humano y local, es por eso que en las competencias reguladas en el art. 4 No. 8 del Código Municipal (C.M.) se encuentra la promoción de la participación, responsable en la solución de los problemas locales, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.

Asimismo, en el art. 115 se establece que es una obligación de los Gobiernos Municipales promover la participación ciudadana con la finalidad de:

- Informar públicamente de la gestión
- Tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado
- Los que el concejo estime convenientes.

En el art. 116 se definen los mecanismos de participación ciudadana, que son todos aquellos medios de los que dispone la ciudadanía de conformidad a los dispuesto en el código municipal y las ordenanzas, para que en forma individual o colectiva, pida y reciba información, exprese opinión, tome decisión y contribuya en la ejecución y fiscalización de la labor de sus autoridades edilicias; de todos los servidores municipales, así como de aquellos que administren recursos de la comunidad.<sup>3</sup>

A continuación se desarrollan cada uno de los mecanismos y como se consideran tanto en el código municipal y en las ordenanzas de participación ciudadana:

#### ***a. Sesiones Publicas del Concejo***

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

---

<sup>3</sup> Vid. Ordenanza Para La Transparencia En La Gestión Municipal y La Participación Ciudadana Del Municipio De San Salvador.

### **San Salvador<sup>4</sup>**

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

- La agenda se da a conocer por lo menos 1 día hábil de anticipación por los medios que dispone la alcaldía

- no se discuten los relativos a: Los aspectos de gestión de personal de la Alcaldía Municipal y los trámites administrativos relacionados con licitaciones que puedan restarle a la municipalidad ventaja competitiva

#### **b. Cabildos Abiertos**

El Cabildo Abierto tiene un origen español y es que en tiempos de la colonia era la reunión del ayuntamiento en unión de los principales vecinos de la localidad con el objeto de adoptar acuerdos sobre asuntos de importancia especial.

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

Para ello se debe realizar el procedimiento siguiente:

1. Convocatoria:

---

<sup>4</sup> IBID

- se emite acuerdo de realización por el concejo, este debe contener agenda, fecha, lugar y hora de realización
- la invitación se publica con 15 días de anticipación

## 2. Información a incluir en el cabildo

- la población puede solicitar algún asunto o tema 5 días después de convocado el cabildo, esta se hace ante el secretario
- la petición será resuelta por el concejo por lo menos 3 días antes del cabildo

## 3. Desarrollo del Cabildo

- preside el alcalde o alcaldesa, en su defecto la persona que haya elegido el concejo. Pero también estarán presentes el secretario, el concejo y aquellos funcionarios que se delegue.
- Se da a conocer la agenda y los procedimientos a aplicar
- Al finalizar el secretario levanta acta, se hace además copias que están al acceso de la población 7 días después de realizado el cabildo.

Si el concejo no realiza cabildo abierto, la población puede solicitar por escrito que se realice y el concejo tiene 15 días para responder a dicha petición.

En el caso de San Salvador, los cabildos abiertos pueden realizarse también en el distrito.

- El acuerdo se toma 15 días antes de celebrar el cabildo y se publica dentro de los tres días después
- Para incluir temas de interés ciudadano tiene hasta 8 días para responder, si está es negativa debe ser por escrito y razonada, la cual puede ser apelada ante el concejo tal y como lo regula el art. 135 del C. M.
- En el desarrollo del concejo, si es en el distrito puede ser presidido por los concejales designados a cada delegación y por el director del distrito.
- El secretario participa en todos los cabildos que se realicen para levantar el acta, la cual será publicada 3 días después de celebrado. Una copia se publicará en las carteleras de los distritos.

### ***c. Consulta Popular***

Este mecanismo, tiene a su base constitucional como un derecho político del ciudadano en el ordinal 3° del art. 73 de la Cn. “el ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa en los casos que establezca la Constitución”.

El Código Municipal, desarrolla la consulta popular local y establece requisitos para que se desarrolle (art. 117)

- solo pueden ser los ciudadanos domiciliados en el Municipio
- se puede desarrollar por decisión de la mayoría calificada de concejales propietarios o a solicitud del 40% de los ciudadanos aptos para emitir el sufragio.

- Se realizan para fortalecer las decisiones del concejo y las políticas públicas locales.
- El concejo puede solicitar apoyo al TSE
- La decisión que resulte de la consulta, el concejo no podrá ir contra ella, aunque en ella participe al menos el 40% del número de votantes que antecede a la consulta, lo cual se comprobará con una certificación del TSE

En Salvador, en su ordenanza de participación ciudadana a partir del art. 25 establece que la consulta popular es de carácter vinculante y se puede implementar a nivel municipal, distrital, zonal y vecinal, cuando el tema solo comprenda las demarcaciones en cuestión.

El acuerdo de realización de la consulta se publica en dos periódicos de mayor circulación, en un plazo no mayor a 5 días, la realización de la misma no podrá ser menor a 30 días ni mayor a 90. La publicidad de la consulta se realizará tres días después de publicado el acuerdo y finalizará 5 días antes de la consulta.

Si existen personas naturales o jurídicas, miembros del concejo que no estén de acuerdo con la consulta porque se consideran afectados, el acuerdo podrá ser impugnado ante el concejo la fundamentación deberá constar por escrito, teniendo 3 días después de publicado el acuerdo para presentarla. Esta impugnación deberá ser resuelta 5 días hábiles siguientes a la presentación de la impugnación, esta resolución admite los recursos de revisión y revocatoria señalados en los arts. 135 y 136 del C. M.

Los resultados se hacen constar en acta y se publican en un plazo no mayor a 5 días.

La realización de la consulta es responsabilidad de la unidad a cargo de la política pública de participación ciudadana

**Las modalidades de la consulta popular pueden ser:**

**Plebiscito:** que tiene un origen en la antigua Roma donde se designaba una deliberación del pueblo con más precisión la PLEBE, este se caracteriza por:

- es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional: cambio de forma de gobierno
- se da en forma excepcional, normalmente fuera de previsiones constitucionales
- es una forma directa del ejercicio de la democracia

**Referéndum:** es la participación popular que tiene por objeto expresarse sobre ratificación de leyes aprobadas por el Órgano Legislativo y se caracteriza por:

- son más frecuentes que los plebiscito
- los ciudadanos se pronuncian con el objeto de ratificar o no una ley
- implica votación popular

***d. Consulta Vecinal Sectorial***

Este mecanismo consiste en que las personas podrán emitir opiniones y formular propuestas de soluciones a problemas colectivos en el lugar donde residen.

Se celebra:

- a iniciativa del concejo municipal

- Solicitud de la ciudadanía para lo cual se hará llegar la petición por escrito al director del distrito y este dará aviso a los concejales asignados para establecer fecha y hora. Esta petición solo podrá hacerla las personas que hayan sido electas como representantes de la comunidad y será acompañada por la firma del 30% de habitantes de la comunidad
- La resolución se publica con 8 días de anticipación

Desarrollo:

- los vecinos y vecinas del lugar designan a 2 ó 3 representantes para exponer a los funcionarios y funcionarias la problemática y las propuestas de solución.
- Los funcionarios deciden si el problema es de competencia municipal y si las propuestas proceden legalmente.
- 

#### ***e. Plan de Inversión Participativo***

Proceso mediante el cual el gobierno municipal somete a consideración de la ciudadanía los aspectos de:

- áreas prioritarias
- estrategias de desarrollo
- asignación de prioridad de los proyectos de inversión y programación de los mismos.

Asimismo la ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal asignada para la inversión en proyectos de Desarrollo Local. Este proceso está íntimamente relacionado con el Plan Estratégico Participativo. Este se elabora cada año y va acompañado con una rendición de cuentas.

Procedimiento:

1. consulta con la ciudadanía para definir áreas de atención y prioridad a los proyectos de inversión.
2. se nombra una comisión de planificación municipal integrada por ciudadanos, representantes de grupos organizados, funcionarios y funcionarias municipales.

Esta comisión tiene como función:

- vigilar por una amplia convocatoria
- proponer al concejo áreas prioritarias, estratégicas de desarrollo y asignaciones de prioridad de proyectos.
- Contribuir a difundir el plan
- Acompañar a las autoridades a las actividades de presentación y negociación ante las instituciones de gobierno y otras entidades.
- Participar en las actividades que el gobierno municipal para evaluar avances, desviaciones y limitaciones del plan.

La comisión tiene un mandato que dura dos años y pueden ser reelectos. La comisión será consultada por el concejo para modificar, suprimir o añadir algún proyecto.

Como ejemplo se puede señalar el caso del Municipio de Ayutuxtepeque para elaborar el plan que tiene una duración de 10 años, se

ha elaborado con todo el municipio con la metodología de creación de mesas temáticas o zonales y que están integradas por personas que trabajan y conocen del tema tales como: salud, Medio ambiente, educación, seguridad. Este plan se concretizó por un acuerdo municipal.

Se construye Visión, misión, políticas, estrategias, programas y proyectos para el logro del desarrollo y bienestar de la población.

Para la ejecución del plan, la municipalidad debe poner a disposición personal y recursos y podrá además, buscar formas asociativas formales e informales con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.

Quiénes participan:

- La población de comunidades, barrios y colonias, otros grupos sociales y económicos.
- Gobiernos municipales
- Dependencias de los ministerios y entidades autónomas vinculadas al gobierno central.
- Organizaciones no gubernamentales
- Empresas que desarrollan actividades.

#### ***f. Comités de Desarrollo Local***

Constituyen una forma de organización para la participación ciudadana a través del cual el concejo encomienda tratar asuntos enfocados a garantizar, promover y difundir el desarrollo local.

El desarrollo local será entendido como el proyecto común que incorpora y combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora socio

cultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la calidad de vida de las personas y las familias de dicho territorio.

El objetivo del desarrollo local es elevar la calidad de vida y se sustenta en:

- participación para la construcción de una democracia local con participación activa en la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de las capacidades
- Concertación local.

Están integrados por:

- organizaciones territoriales
- mesas sectoriales
- gobierno municipal

La misión de estos comités es:

- articular y gestionar el proceso participativo y estratégico
- coordina , impulsa y evalúa el Plan Estratégico Participativo
- coordinación con la municipalidad, instancias públicas y privadas.

Órganos de Gobierno

- Asamblea Ciudadana constituye la máxima instancia y se integra por miembros de ADESCOS, miembros de mesas sectoriales. Se reúne 1 vez al año, ordinariamente y extraordinariamente cuando se considere necesario.

- Junta Directiva es electa en Asamblea Ciudadana integrada por quince miembros por un periodo de tres años.
- Comisiones de trabajo creadas para tratar temas específicos de interés público, el número depende la cantidad de personas e instituciones que se incorporen a ellas.

El comité de desarrollo local o municipal tiene como funciones:

- Velar por la transparencia en la elección de representantes territoriales y sectoriales.
- Operativiza las decisiones de la asamblea ciudadana.
- Elaborar y proponer presupuesto participativo
- Gestionar recursos.
- Acompañar la labor de las mesas sectoriales y comités.
- Ejercer vigilancia sobre la gestión pública.
- Promover la incorporación de nuevos actores.
- Proponer mecanismo y medidas para la ejecución del plan estratégico participativo.

En el caso de Ayutuxtepeque cada comunidad tiene su ADESCO y a su vez su junta directiva y los miembros estas se incorporan en las ínter comunales creadas en los sectores de Mariona, Zapote, Llanitos y Urbano.

La importancia de estos comités radica en que existe un protagonismo de la población que tiene a su base un proceso de organización de las comunidades y su interrelación con el gobierno local.

### ***g. Consejos de Seguridad Ciudadana***

Estos concejos, también llamados comités de seguridad ciudadana constituyen un mecanismo de acercamiento, integración y organización que permite la participación en los planes y programas para mejorar la seguridad. Asimismo permite a las autoridades priorizar las necesidades y problemas de la comunidad, con el propósito de obtener bienestar para los habitantes de cada lugar, logrando una convivencia en armonía, paz y seguridad. Están integrados por entidades gubernamentales, no gubernamentales y ciudadanos.

Ejemplo de ello lo constituyen los promovidos por la división de servicios juveniles y familia de la PNC que ha coordinado con cada delegación territorial una iniciativa de comités interinstitucionales y sectoriales de prevención de la violencia y delincuencia” el cual gira alrededor de los ejes de participación y organización comunitaria, la coordinación interinstitucional y la gestión de riesgos a nivel local.

Estos comités generan una dinámica de trabajo basada en el tratamiento de riesgos identificados colectivamente, mediante un diagnóstico situacional. Se amplía el concepto de seguridad pues esta se asocia a temas como salud, educación, atención de emergencias locales y desarrollo comunitario.

Este ejercicio se ve favorecido porque unifica esfuerzos de varias instituciones y evita los esfuerzos aislados o dispersos. También permite la unificación de criterios sobre lo que es la prevención y las necesidades concretas de un lugar y además, facilita la interacción y socialización de las agencias con los ciudadanos lo cual sensibiliza a los funcionarios o

servidores y además promueve la contraloría y la transparencia de las instituciones por parte de los ciudadanos.

Estas experiencias aplicadas en Distritos de San Salvador y Colón, han recibido asistencia técnica internacional la cual ha sabido generar procesos y dotar de capacidades a los beneficiarios, en primer lugar a la PNC y a los ciudadanos organizados en este tipo de espacios.

#### ***h. Presupuesto de Inversión Participativa***

Es la posibilidad concreta que los habitantes de los distintos barrios, cantones, sectores y comunidades del municipio tienen para definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos. La ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal asignada para la inversión de proyectos. (Este proceso está íntimamente ligado a la Planificación estratégica participativa)

Las fases del presupuesto participativo son:

**La formulación** esta contribuye a definir en que y donde invertir en proyectos de infraestructura, proyectos estratégicos y sociales.

#### ***Paso 1: Preparación de Condiciones***

- conformar dos comisiones para elaborar el presupuesto municipal y el presupuesto de inversión participativa
- recibir la propuesta definir las políticas de recuperación de mora y ejecución de los proyectos
- establecer los criterios de priorización
- definir los montos
  - porcentaje para administración y funcionamiento

- porcentaje para fondos de contra partida
- porcentaje para políticas específicas por sector
- porcentaje para proyectos especiales
- porcentaje para proyectos estratégicos
- porcentaje para proyectos de beneficio comunitario.

*Paso 2:* Campañas de sensibilización utilizando los mecanismos de divulgación

*Paso 3:* Desarrollo de Asambleas Zonales para:

- presentación de informe
- presentación de principios, criterios y montos para la inversión
- presentación y validación de proyectos estratégicos especiales y sectoriales
- presentación, priorización y establecimientos de montos de proyectos de la zona

*Paso 4:* Presentación de la Propuesta de inversión al concejo municipal.

*Paso 5:* Asamblea municipal de validación.

*Paso 6:* En sesión de concejo se elabora y firma el acuerdo municipal.

### **La Ejecución Participativa del Presupuesto**

- **Ámbito Municipal** conformando comités de contraloría que lleve el seguimiento y evaluar de acuerdo a la

información que proporciona el municipio y los comités de contraloría por proyecto.

- **Ámbito Comunitario o zonal** formando comités de contraloría por proyectos a ejecutar.

### **La evaluación participativa**

Este proceso debe ser constante y consecuente con los principios, políticas, criterios y todas las decisiones que en conjunto tomaron a la hora de la formulación. Esta se puede seguir usando los pasos de la formulación del proyecto:

- preparación de condiciones: se crea una comisión evaluadora entre el comité de contraloría y el Comité de Desarrollo Local
- campaña de sensibilización y audiencia pública de rendición de cuentas
- desarrollo de asambleas zonales
- evento publico de presentación de resultados de la evaluación ciudadana.

## **C A P I T U L O I I I**

### **ESTRATEGIA PARTICIPATIVA MUNICIPAL PARA LOGRAR EL DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO**

#### **3.1 Desarrollo local**

El tema del desarrollo local no tiene un concepto definido por los teóricos, pero sí existen elementos que pueden llevar a concluir en un acercamiento conceptual. Muchos hacen una descripción de experiencias sobre procesos y estrategias de desarrollo local, pero muy pocos son los que realmente teorizan sobre el tema. Esto permite hacer una serie de

valoraciones conceptuales, debido a que éste, es cada vez más evolucionado y no existe una concepción única acerca del mismo.

A continuación se plantean los puntos de vista de algunos autores que servirán como elementos de partida para elaborar nuestra concepción teórica.

*“El desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes, sectores y fuerzas, que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, requiere de la participación con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial; con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio o localidad”*, según lo plantea Enrique Gallicchio<sup>5</sup>.

Lo importante de señalar es que Gallicchio plantea este proceso, como una concertación entre “agentes”, “sectores” y “Fuerzas” lo que nos lleva a valorar, que estas tres categorías son coincidentes con la considerada por José Arocena “actor”.

Para Arocena *“una forma de definir un actor es relacionándolo con la escena social en la que desarrolla su acción. En este caso nos estamos*

---

<sup>5</sup> Vid. Enrique Gallicchio, Coordinador del Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) de Uruguay. Coordinador del Programa de Desarrollo Local de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Notas de la clase “Historia del Desarrollo Local”, Maestría en Desarrollo Local, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, El Salvador.

*refiriendo a individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local*<sup>6</sup>.

En consecuencia, las tres categorías planteadas por Gallicchio son actores del desarrollo, ya que interactúan en escenarios sociales y cada uno tiene un papel en la escena que intervienen.

Para Fernando Barreiro, *“Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local”*<sup>7</sup>. Y además este autor hace la distinción entre tres categorías de actores, *“los actores ligados a la toma de decisiones, los actores ligados a las técnicas particulares y los actores ligados a la acción sobre el terreno”*<sup>8</sup>.

Haciendo un poco la diferencia entre las tres categorías mencionadas por Gallicchio, los “agentes” son aquellos actores que hacen propuestas y que tienen un nivel de conocimiento avanzado sobre los procesos de desarrollo local, como plantea Arocena, *“todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales”*<sup>9</sup>.

El desarrollo local es un proceso que debe iniciar fundamentalmente desde el territorio, con el fortalecimiento de la base productiva de la economía y el aprovechamiento óptimo de los recursos y potencialidades

---

<sup>6</sup> Vid. Arocena, J. El Desarrollo local: un desafío contemporáneo. Ediciones Santillana, Uruguay, 2001. p. 44

<sup>7</sup> Vid. Arocena, J, op. Cit., p. 44

<sup>8</sup> Vid. Arocena, J, op. Cit., p. 44

<sup>9</sup> Vid. Arocena, J, op. Cit. p. 44

disponibles para enfrentar eficaz y pertinentemente los desafíos que ofrecen las localidades, en el ámbito nacional e internacional.

Galicchio plantea que *“El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como en la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local”*<sup>10</sup>.

Es importante mencionar que éste es un proceso que requiere en la realidad un alto nivel de concertación, que requiere de la participación de todos los actores que interactúan en el ámbito local, para mejorar la calidad de vida de la población

Enrique Galicchio plantea, que en el desarrollo local es importante analizar la relación que existe en sus cuatro dimensiones básicas:

- ✓ *“Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- ✓ *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- ✓ *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- ✓ *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Vid. COMURES, Desarrollo local y descentralización en Centroamérica, 1° edición, COMURES, El Salvador, 2002, p. 47.

<sup>11</sup> Vid. COMURES, op. Cit., p. 49

Con lo anterior, se expresa que el desarrollo local es multidimensional y supone de una visión estratégica de los territorios, al igual requiere de actores con capacidad e iniciativa, para impulsar procesos, que transformen realidades, tomando *“La participación ciudadana como factor fundamental y condición de posibilidad del desarrollo local. Pero se debe tratar de una participación no formal, diferenciando ámbitos, acercando recursos y sobre todo, reconociendo los tiempos de todos”*<sup>12</sup>.

Tomando en cuenta los elementos anteriores, se puede concluir que el desarrollo local, no es más que un proceso, resultado de la amplia concertación de los actores económicos, culturales, sociales y políticos que tienen como base fundamental una participación amplia e integral, donde confluyen todos los actores de un municipio o una nación con el objetivo de aportar desde sus propias escenas a elevar la calidad de vida de la población.

Esto exige a los gobiernos locales la capacidad de ser verdaderos líderes de los procesos participativos y de incentivar e instalar capacidades a nivel ciudadano e institucional para enfrentar los diferentes retos y oportunidades del entorno, articulando políticas, estrategias, planes y programas de corto, mediano y largo plazo, todo esto integrado en un proyecto común<sup>13</sup>.

### **3.2 Modos de Desarrollo Local**

#### **3.2.1 DESARROLLO POLÍTICO**

El desarrollo político es una especie del género cambio político, que se caracteriza por el incremento de la modernización (reflejado en las variables

---

<sup>12</sup> Vid. COMURES, op. Cit., p. 49

<sup>13</sup> Vid. COMURES, op. Cit., p. 49

de funcionamiento del sistema: orientación racional, diferenciación estructural y capacidad) y de la institucionalización (reflejado en las variables de participación del sistema: movilización política, integración política y representación política).

El desarrollo político está relacionada con la palabra gobernabilidad, un término derivado de una palabra griega que significa dirección. Gobernabilidad es lo que define el objetivo de toda política que se respete, es decir, el conjunto de condiciones que hacen posible el funcionamiento efectivo de la sociedad. A ese ingrediente esencial se pueden añadir otros, principalmente los de la justicia.<sup>14</sup>

La gobernabilidad adquiere su particular significado en la democracia y la participación social, y se asume como una constante búsqueda para desactivar y resolver los conflictos que alteren el orden público o afecten la marcha de la sociedad. Los ciudadanos identifican gobernabilidad con la exigencia a su gobierno de conducirse con racionalidad y eficiencia en la administración de los servicios públicos.

### 3.2.2. DESARROLLO HUMANO

Proceso por medio del cual una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos. Así mismo el desarrollo humano tal y como lo conceptúan los Informes del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) es un concepto en evolución, falto de una más rigurosa base teórica y de un modelo de

---

<sup>14</sup> Vid. GONZALO SEVILLA, Planeación Estratégica Participativa Municipal. COMURES, El Salvador, 2005. p. 109

desarrollo, sin embargo haciendo un estudio profundo se ha llegado a establecer que el desarrollo humano implica un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano dentro del las cuales cabe destacar el de disfrutar de una vida prolongada y el de tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno, teniendo en cuenta que aunque en principio estas oportunidades pueden ser infinitas pero a su vez, pueden cambiar con el tiempo<sup>15</sup>.

### 3.2.3. DESARROLLO SOCIAL

Se refiere al desarrollo del capital humano y capital social en una sociedad, es decir, un proceso de mejoramiento de calidad de vida de la sociedad. Implica una evolución o cambio positivo en las relaciones de individuos, grupos e instituciones en una sociedad.

### 3.2.4. DESARROLLO ECONOMICO

El desarrollo Económico Social es un proceso que permite impulsar un conjunto de acciones dirigidas a lograr el fortalecimiento y diversificación de la base productiva, mediante la generación de condiciones para atraer la inversión, generar ventajas competitivas e impulsar la promoción del municipio. Además, posibilita mejorar, actualiza y diversificar su ámbito de negocios e incrementar la competitividad local y generar bienestar económico en la población, producir riquezas, empleos y elevar los ingresos.

#### *3.2.4.1 Pilares del Desarrollo Económico*

El desarrollo económico local se asienta sobre tres premisas básicas:

- ❖ Es necesario mantener y potenciar las empresas existentes mediante capacitación, asistencia técnica, apoyo a la comercialización,

---

<sup>15</sup> Vid. GONZALO SEVILLA, op. Cit., p. 109

microcrédito, incorporación de nuevas tecnologías, provisión de insumos y de equipos, apoyo para la diversificación productiva entre otros.

- ❖ Promover el surgimiento de nuevas empresas mediante la creación y generación de condiciones y estímulos que favorezcan la localización de nuevas empresas como las siguientes: infraestructura básica, transporte, seguridad, comunicaciones, estímulos tributarios, créditos zonas francas, capacitación y asistencia técnica.
  
- ❖ Es necesario captar recursos financieros locales para la reinversión, transformar las remesas en capital de inversión, atraer la inversión departamental, nacional e internacional mediante la promoción y difusión del potencial productivo local y de otras condiciones como seguridad jurídica, seguridad ciudadana, existencia de mano de obra relación con el mercado, así como la existencia de eficientes servicios de infraestructuras y equipamientos básicos<sup>16</sup>.

#### *3.2.4.2 Iniciativas del Desarrollo Económico*

Para impulsar el desarrollo económico local es importante propiciar las siguientes iniciativas:

##### **1- Promoción de las inversiones externas.**

Para lograr la inversión externa se necesitan condiciones favorables al desarrollo dentro de las cuales cabe mencionar: clima macroeconómico estable, ambiente político y normativo estable, libre competencia en el mercado, servicios e infraestructuras disponibles y apropiadas, disponibilidad de mano de obra, programas de incentivos y estímulos; y seguridad pública.

---

<sup>16</sup> Vid. GONZALO SEVILLA, op. Cit., p. 109

## **2- Estimular el crecimiento de los negocios locales.**

Esto implica proveer asistencia técnica, financiamiento y apoyo para que crezcan los negocios locales existente. La meta es ofrecer un ámbito de negocios más atractivos para que las empresas establecidas puedan permanecer y crecer<sup>17</sup>.

## **3- Estimular la localización de nuevas empresas.**

La localización se ve favorecida por generación de las siguientes condiciones:

- ❖ Financiamiento para los nuevos negocios.
- ❖ Suministro de espacio físico para el trabajo de microempresas.
- ❖ Asistencia técnica para la gestión de negocios: finanzas, planeación, mercadotecnia, aspectos legales, impuestos, seguridad, etc.
- ❖ Implementación de redes de negocios formales e informales.

## **4- Inversión en infraestructura básica.**

Es importante propiciar la inversión en el mejoramiento del entorno edificado para los negocios, de tal forma que sea un atractivo para la retención, expansión y reclutamiento de negocios. Por lo que es necesario generar las siguientes condiciones<sup>18</sup>:

- ❖ Accesibilidad vial
- ❖ Servicio de transporte, pasajeros y cargas
- ❖ Servicio aeroportuario.
- ❖ Disponibilidad de agua industrial y potable.
- ❖ Sistema de telecomunicaciones.
- ❖ Sistema de energía.

---

<sup>17</sup> Vid. GONZALO SEVILLA, op. Cit., p. 111

<sup>18</sup> Vid. GONZALO SEVILLA. Op. Cit., p. 111

- ❖ Seguridad pública.

## **5- Focalización de grupos de favorecidos**

Está dirigido a la inclusión de grupos minoritarios, pobres, mujeres, desempleados, discapacitados, adultos mayores, grupos étnicos, al desarrollo económico local mediante:

- ❖ actualización de capacidades y programas de colocación por demanda
- ❖ capacitación empresarial y micro empresarial
- ❖ programas de empleo y auto empleo para mujeres,
- ❖ constitución de cajas de ahorro y crédito micro empresarial, pasantías de trabajo para jóvenes en las empresas y centros de apoyo al trabajo y vida comunitaria: guarderías, recreación.

### **3.3 Actores del desarrollo local**

#### **3.3.1. Actor local. Definición**

La definición de actor local involucra a todos aquellos que, dentro del campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales (Arrocina, 1995).

#### **3.3.2 Actores del Sistema Político Administrativo.**

En el sistema político administrativo incluimos el conjunto de los organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional. Concretamente, son objeto de análisis los Municipios, los Organismos Locales, que dependen de la administración central y las agencias locales de las empresas nacionales<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Vid. GONZALO SEVILLA. Op. Cit., p. 14

### **a) La deslocalización del sistema político-administrativo**

En todos los sectores del sistema político-administrativo puede observarse una tendencia a la deslocalización, lo cual conduce a una gigantesca incapacidad para incorporar al sistema las especificidades locales. Para resolver un problema educativo, de desarrollo, social, de infraestructura etc., en vez de estimular la constitución de redes globales complejas y localizadas, es decir, ricas en grupos que aporten sus distintos puntos de vista y sus formas de acción diversas, se opera desde una estructura tecnocrática definiendo normas con total independencia de cada situación. Ahora bien, de todos los componentes del sistema político-administrativo, el municipio es el que está en mejores condiciones para intentar un cambio, ya que su carácter de gobierno electo por los ciudadanos le otorga una legitimidad de la que no gozan las agencias locales de los organismos nacionales. Hoy los municipios están viviendo un proceso de cambio que muestra nuevas funciones y nuevos roles.

En la concepción tradicional del actor municipal se incluían únicamente funciones ligadas a los servicios urbanos clásicos: pavimento, limpieza, tránsito, alumbrado público, control de la edificación, espectáculos públicos y espacios verdes. Ahora la transformación de este actor local se orienta actualmente hacia una ampliación de sus funciones en el área de las políticas sociales y de desarrollo económico-productivo, en esa medida el municipio se está planteando la necesidad de instalar lógicas horizontales que le permitan crear el ámbito adecuado a sus nuevas funciones.

### **b) La acción interinstitucional**

Se trata de recomponer la dimensión territorial, creando lugares donde la acción movilice un conjunto de actores locales en torno a un problema considerado crucial para la comunidad. Se busca establecer consensos

sobre algunos temas, de tal manera que las eventuales oposiciones entre diferentes racionalidades sean superadas y se pueda actuar de una manera coherente sobre el problema en cuestión. Este consenso no significa la desaparición de las distintas lógicas institucionales ni la eliminación de los intereses divergentes, mas bien se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso dado que cada socio mantiene sus propios intereses y su lógica de acción<sup>20</sup>.

El desarrollo local se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores buscando una articulación de intereses que desemboquen beneficios para la sociedad local, el municipio tiene un papel en la constitución de instancias que permiten esa articulación ya que puede crear ámbitos de coordinación con las oficinas y agencias locales de los Organismos Nacionales y puede también negociar con las empresas privadas, regulando su actuación en función del interés de la comunidad.

### 3.3.3. Actores del Sistema Empresarial

#### **A) La Gran Empresa:**

Estamos habituados a concebir la empresa sobre toda la grande como una estructura autosuficiente, con escasa relación de interdependencia con su entorno local, predomina a una imagen de la empresa que se instale en una región determinada sin ninguna consideración para con las características específicas del territorio, la implantación se explica por ventajas directas que pueden relacionarse con políticas fiscales, con la cercanía de una ruta importante con la existencia de infraestructura adecuada, etc<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. Arrosenda, José, Propuesta Metodológica para el estudio de Procesos de Desarrollo Local. p. 15

<sup>21</sup> Vid. Arrosenda, José, op. Cit., p. 16

Ahora existen signos de transformaciones profundas en la empresa contemporáneas, producción diferenciada, búsqueda de calidad, mayor flexibilidad organizacional, recursos humanos más calificados articulación entre producción y equilibrios naturales, relación con el consumidor organizado, etc. En este marco la empresa tradicional está sometida a una serie de presiones formales e informales que la obligan a una mayor articulación en su entorno y a un cierto grado de inserción en los tejidos locales. Ahora bien esta mayor apertura a la interacción en el territorio no es un proceso de una sola vía, si bien es cierto que la empresa de hoy está más preparada que la de ayer para su inserción local, también es cierto que los demás actores locales tienen un papel fundamental en la concreción de esta nueva realidad.

## **B) La pequeña mediana empresa**

Las transformaciones actuales están señalando la tendencia de la empresa a preferir la pequeña dimensión de las plantas productivas. La flexibilidad de la pequeña medición complementada por la potencialidad de las redes electrónicas, ofrece evidentes beneficios frente a la aceleración del cambio tecnológico.

Pero el desarrollo de la pequeña empresa está también ligada a la crisis del estado de bienestar y a las políticas de ajuste de la gran empresa. El pequeño emprendimiento privado debe generar los puestos de trabajo necesarios para absorber parte de la población desocupada; desde el micro empresa unipersonal hasta la pequeña unidad productiva, hay toda una gama de empresas industriales, artesanales, de servicios, comerciales, que son en la actualidad las que crean empleo. Mucho se ha escrito sobre la

pequeña y micro empresa, pero es necesario mencionar algunas de sus principales características<sup>22</sup>:

- ❖ Problemas de acumulación.
- ❖ Irregularidades en la relación laboral.
- ❖ Ausencia de capacitación general.
- ❖ Complicada relación con el Estado.
- ❖ Difícil acceso a la tecnología.
- ❖ Acceso dificultoso al crédito formal.

Todas estas características pueden resumirse en la palabra aislamiento, el pequeño empresario es un actor aislado, tanto en la estructura económica productiva como en el nivel socio cultural, uno de los aspectos de mayor interés de las pequeñas empresas es su estrecha relación con los procesos de desarrollo local, este fenómeno es mas claro en localidades y regiones del interior de los países mas o menos alejadas de las áreas metropolitanas. En estas zonas la pequeña empresa esta menos aislada, se integran naturalmente al contexto local y se convierte en uno de los actores mas comprometidos con el destino de la zona.

En las grandes capitales la realidad de la pequeña empresa es mas compleja, s integración micro local no siempre es posible, ya que frecuentemente tiende a situarse en el horizonte de un sector importante del área metropolitana; sin embargo, existe un cierto tipo de microempresas como talleres de reparaciones, pequeños comercios, empresas artesanales, pequeñas mano facturas que pueden considerarse actor local.

Esta unidad económica, que coloca su mercadería o venden sus servicios en un ámbito geográfico reducido, dependen mas claramente de su

---

<sup>22</sup> Vid. Arrosenda, José, op. Cit., p. 17

intersección en las redes de sociabilidad del Municipio, en esa medida es frecuente encontrar pequeños y micro empresarios formando parte de comisiones de fomento<sup>23</sup>.

### **3.4. Planeación Estratégica Municipal.**

#### **3.4.1 Concepto.**

➤ La planeación estratégica es el proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente externa e interna, con el fin de evaluar la situación presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir con el propósito sobre la dirección que tomara la institución a futuro.

➤ Según Humberto Serna Gómez la planeación estratégica es un instrumento que permite anticiparse a los hechos, mediante el posicionamiento del municipio en el ámbito nacional, regional y local, identificando una estrategia concertada de competitividad con visión de largo plazo, en los ejes: Económico, social y ambiental. Permite disminuir el riesgo, y por tanto, aumentar las posibilidades de éxito.

El proceso de plan estratégico municipal, es una maniobra popular que promueve una amplia participación de todos los actores locales, produciendo como resultado, además del plan, un nuevo modelo de gobernabilidad local: Un pacto estratégico de futuro.

Hay que restar importancia al plan como producto para volcar la atención al plan como proceso facilitador de la gestión local.

---

<sup>23</sup> Vid. Gonzalo Sevilla, op. Cit., p. 17

### 3.4.2 Problemas básicos a enfrentar:

El punto de partida debe ser, generar procesos de cogestión para atacar los problemas más importantes y comunes en los municipios a los cuales es necesario afrontar en el nivel local.

- **Pobreza:** con todas sus secuelas dentro de las cuales cabe mencionar el desempleo, desnutrición mortalidad infantil, analfabetismo, violencia, delincuencia, insalubridad y la inaccesibilidad de los servicios básicos y de la vivienda.
- **Fragilidad democrática:** entendiéndose esta como la existencia de procesos autoritarios insipientes débiles y frágiles.
- **Corrupción:** la utilización del poder en forma ilegítima, la cual desemboca en la destrucción de la confianza social e institucional
- **Inequidad Social:** Vivimos la paradoja de la globalización y la preeminencia del mercado, creció la riqueza y simultáneamente aumentó la pobreza, el mercado dinamizó las economías pero resultó ineficiente e injusto al momento de distribuir la riqueza.

### 3.4.3. Fundamentos que Sustentan el Proceso de Planeación Estratégica Municipal

Los fundamentos más importantes que sustentan el proceso estratégico participativo son los siguientes: la democracia participativa, la libertad, la solidaridad, la gobernabilidad, la equidad social y de género, la integridad local y transparencia, la construcción de ciudadanía, la confianza social, el derecho a la vida, el empleo, a los servicios básicos y a los equipamientos colectivos.

### 3.4.4. Ejes Básicos

La planificación estratégica municipal debe partir del concepto de la descentralización como reforma democrática del Estado, como el pilar básico

para alcanzar la estabilidad económica, política y social, en la cual el involucramiento de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones públicas, aparece como un medio fundamental para impulsar este proceso, generando un nuevo vínculo entre la sociedad civil y el Estado, acercando la estructura del Estado a las demandas comunitarias.

La experiencia desarrollada enfatiza en cuatro ejes básicos su intervención común partiendo del hecho, de que los municipios deben enfrentar en forma integral la problemática local y no solamente dedicar su esfuerzo a la provisión de servicios, impulsar la producción y el empleo como la columna vertebral de la nueva gestión.

Su énfasis esta dirigida a los siguientes ejes básicos

➤ **Democratizar y descentralizar la gestión local: es necesario rescatar**

Los valores de la democracia de forma que sea directa, participativa y democrática, darle el apoyo a la descentralización como un mecanismo para democratizar el poder político y mejorar el uso y la localización de la inversión pública.

El propósito es impulsar la democratización local mediante la definición y aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad organizada en la solución de sus propios problemas, valorizando la representatividad de los vecinos en un proceso de cogestión, que propicie el fortalecimiento de la economía local.

➤ **Fortalecer la economía local:**

La estrategia de esta experiencia esta dirigida al mejorar la calidad de vida de la población al emprender una fuerte acción contra la pobreza, apoyar el desarrollo de la economía local y la generación de empleos.

El apoyo al desarrollo económico, significa impulsar un conjunto de acciones dirigidas a lograr el fortalecimiento y la diversificación de la base productiva, mediante la generación de condiciones locales, para atraer la inversión, mejorar la competitividad, generar ventaja competitiva con miras a obtener el bienestar económico.

La promoción de la economía local es un rol que les compete a todos los autores locales, en cuyo contexto la municipalidad actúa como promotor y facilitador de la generación de iniciativas que estimulen el desarrollo económico local.

➤ **Transparencia, visibilidad y ser equitativos en las decisiones y usos de los recursos:**

Este proceso por su propia naturaleza genera visibilidad total de las acciones y decisiones, transparentando quien se involucra y se corresponsabiliza y quien no, lo cual genera una actitud de participar. La transparencia coincide claramente en la reconstrucción de la confianza social e institucional, gravemente afectada por los sistemas políticos y la corrupción.

En cada municipio es importante abrir canales de comunicación de doble vía entre la alcaldía y su comunidad, para receptar su opinión y mantenerla informada sobre los avances y obstáculos, lo cual apunta a construir una relación transparente, favoreciendo así la confianza sobre la institucionalidad, facilitando la gobernabilidad.

➤ **Fortalecer la organización institucional municipal.**

La municipalidad o la alcaldía, es la instancia más cercana y adecuada para promover el desarrollo sostenido de su localidad. Su éxito dependerá de

la voluntad política, capacidad institucional y actitud para reconocer e incorporar la participación activa de todos los actores locales en un proceso transparente, democrático y sustentable.

La alcaldía es el organismo coordinador e impulsor de esta experiencia, su responsabilidad y liderazgo es muy importante, por lo que es necesario fortalecer su estructura institucional para poder enfrentar el reto planeado.

### **3.5. Criterios Mínimos del Proceso PEP (Planificación Estratégica Participativa Municipal)**

Es instrumento técnico que permite trazar la línea de base o punto de partida y la línea de avance de los procesos participativos para verificar su calidad e integridad. Son condiciones básicas que deben contemplar los procesos participativos de desarrollo municipal, con el objeto de asegurar a futuro la institucionalización y sostenibilidad de los mismos, dentro de una línea progresiva de incorporación y adopción de una cultura ciudadana centrada en los principios básicos de concertación democrática, equidad social, corresponsabilidad y transparencia. El objetivo es medir y asegurar la calidad e integridad de los procesos. Los criterios mínimos de los procesos PEP, son los siguientes:

#### **➤ Institucionalización del proceso participativo.**

Muchos municipios suelen realizar eventos participativos ya sea en el plano político, cultural, deportivo o religioso los cuales pueden llegar a alcanzar una notable convocatoria de la ciudadanía; no obstante, es posible que nunca hayan conocido ni emprendido un proceso participativo para el desarrollo municipal; la diferencia principal entre estos conceptos se encuentra en el hecho de que un proceso participativo de desarrollo municipal, a diferencia de un conjunto de sucesos participativos, está

constituido por un conjunto articulado de objetivos, estrategias y procedimientos institucionalizados que permiten articular el dialogo constructivo entre las autoridades municipales y la ciudadanía organizada, dentro de una estrategia permanente e integral de participación que afecta de forma secuencial las etapas de planeamiento inicial, de ejecución de evaluación y de replanteamiento sucesivo, tanto de proyectos como de actividades.

En conclusión la institucionalización de un proceso participativo de desarrollo municipal esta dado por: a) el grado de consistencia de sus objetivos y de sus estrategias; y b) el nivel de conocimiento y apropiación de los mismos que pueden llegar a tener las autoridades y los ciudadanos.

➤ **Equidad social y de genero:**

Todo proceso de desarrollo municipal orientado a lograr en forma participativa la construcción de una visión futura, concertada con todos sus habitantes, debe mantener en forma permanente la vigencia de un criterio básico de equidad social, preocupándose por promover y garantizar una igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; y, por atender a las necesidades básicas de los grupos sociales más marginados dentro de la comunidad local.

➤ **Corresponsabilidad ciudadana.**

Un proceso participativo a nivel municipal es un ejercicio concertado que se lleva a cabo con el concurso mínimo de dos actores claves: las autoridades municipales electas y la ciudadanía organizada, los cuales se reconocen mutuamente como socios solidarios y corresponsables en el desafío de enfrentar correctamente cada una de las fases de los diversos

proyectos específicos que se proponen llevar a cabo en forma concertada, en la búsqueda y compromisos de los recursos necesarios.

➤ **Transparencia en la gestión y ejecución.**

El éxito en la implementación y el sostenimiento a largo plazo de un proceso de desarrollo participativo a nivel municipal se encuentra relacionado con el grado de confianza y de credibilidad existente en los ciudadanos respecto a los autores y a las declaraciones de las actividades electas. Esta confianza pública solo puede ser desarrollada mediante la adopción de una política de total transparencia hacia la ciudadanía respecto a los sistemas y procedimientos utilizados por las autoridades y funcionarios municipales en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades.

➤ **Complementariedad, Alianzas estratégicas.**

Un proceso de desarrollo municipal participativo es en si mismo una gran alianza estratégica, establecida de coman acuerdo entre las autoridades electas y la ciudadanía organizada, teniendo en cuenta la complementariedad de los interés que motivan a ambos sectores. Este principio de complementariedad de interés, debe constituirse en la clave fundamental para la búsqueda y estructuración de sucesivas alianzas estratégicas entre la municipalidad y otros sectores internos y externos al municipio, cuyos interés gremiales, comerciales e institucionales pueden resultar complementarios con los intereses municipales expresados en el plan de desarrollo participativo.

➤ **Sustentabilidad de la Gestión Local**

Un proceso de desarrollo, para ser considerado como sostenible, debe mantener un razonable equilibrio en tres ejes fundamentales: el eje económico, el eje social y el eje territorial- ambiental. Si no existe

preocupación por el eje económico tenderán a caer las actividades productivas y con ellas los empleos y los ingresos de la población. Si se descuida el eje social se verán acrecentadas las situaciones de inequidad social, y con ellas las tensiones sociales y la inestabilidad política. Si no se atiende adecuadamente al eje territorial-ambiental, se saturaran progresivamente los espacios habitales, se deteriora el ambiente y se revertirá cualquier nivel de progreso alcanzado en el aspecto económico.

Un proceso participativo de desarrollo municipal a largo plazo no puede eludir la responsabilidad de garantizar el mantenimiento de estos equilibrios. Por esta razón, la sostenibilidad de la gestión local, a largo plazo, ha sido seleccionada como uno de los criterios básicos que deben estar presente en todo proceso de desarrollo participativo.

## **C A P I T U L O I V**

### **CABILDO ABIERTO, CONSULTA POPULAR Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Una de las principales tareas del Municipio es la promoción de la participación ciudadana en la solución de los problemas locales, correspondiéndole de manera especial al Concejo Municipal incentivar a los habitantes a que se interesen en participar en la solución de los problemas del municipio.

Si el interés común de todos los habitantes del municipio y de su gobierno local es su desarrollo, el municipio debe establecer los mecanismos de participación necesarios para que población y gobierno local concurren en un mismo esfuerzo.

Es por esto que en este capítulo se desarrollarán los Mecanismos de Participación Ciudadana que se consideraron como puntos de investigación

en el Municipio de Ayutuxtepeque, esto como la delimitación teórica que nos trazamos en nuestro anteproyecto.

A continuación se establecerán los puntos más importantes del Cabildo Abierto, La Consulta Popular y El Presupuesto Participativo:

#### **4.1. CABILDO ABIERTO.**

##### **4.1.1 Antecedentes del Cabildo Abierto**

El origen del Cabildo (de Capitulum, derivado a su vez de Capite: cabeza) guarda relación con la fundación de las primeras ciudades coloniales en el siglo XVI. Cuando se fundaba una ciudad, el adelantado designaba entre sus hombres los regidores y alcaldes que irían a constituir el Cabildo de la nueva población<sup>24</sup>.

Los cabildos fueron corporaciones municipales originadas en el medioevo español y trasplantadas a América por los conquistadores, fueron una de las instituciones más importantes, a partir de los primeros años de la Conquista, que constituyeron un eficaz mecanismo de representación de las elites locales frente a la burocracia real.

Tomaron su nombre por similitud con los cabildos eclesiásticos de las iglesias catedrales.

El Cabildo, Ayuntamiento o Consejo, era el representante legal de la ciudad, el órgano de la autonomía municipal, por medio del cual los vecinos velaban por los problemas administrativos, económicos y políticos del municipio. Su estructura y composición fue semejante a la que tuvieron los

---

<sup>24</sup> Vid. [http://es.wikipedia.org/wiki/0Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/0Cabildo_colonial),

Cabildos de España; pero sus atribuciones variaron y también su importancia política, debido a las condiciones especiales que tuvo la sociedad colonial.

Los cabildos, que representaron al conjunto de soldados que participaron en el proceso de conquista, asumieron amplias atribuciones de gobierno y justicia, llegando en algunos casos a nombrar directamente al gobernador. La forma de proveer los cargos del Cabildo varió entre el periodo del virreinato y el período colonial. Al comienzo, el fundador de la ciudad designaba a los miembros del Cabildo, de acuerdo con una de las Leyes de Indias. En los años posteriores, los cabildos tuvieron que hacer frente al establecimiento de la burocracia real, que poco a poco fue mermando la jurisdicción y las atribuciones de los cuerpos municipales. En el siglo XVII, tras la guerra de sucesión y la llegada de los Borbones, los cabildos ya habían perdido gran parte de sus prerrogativas, se instauraba el sistema centralista a imagen del sistema francés, es en este momento, cuando los reinos americanos, pasan de ser reinos, dependiendo directamente de la corona y sus virreyes, a convertirse en colonias, y depender directamente de la metrópoli. Con la adopción del nuevo sistema, los cargos del Cabildo no se elegían sino que se vendían en subasta, y sólo podían comprarlos los descendientes de los primeros colonos españoles, es decir, los criollos. En esa forma, el Cabildo perdió todo carácter popular y democrático y se convirtió en un organismo dominado por la oligarquía criolla. De todas maneras, los cabildos más importantes, mantuvieron una alta cuota de poder en el sistema colonial, convirtiéndose en las instituciones más representativas de la elite criolla.

Los cabildos estuvieron integrados, en primer lugar, por dos alcaldes (de primero y segundo voto) electos anualmente y regidores, cuyo número oscilaba entre seis y doce, según la importancia de la ciudad, los que

conformaron el núcleo de la corporación. Otros cargos importantes fueron el de procurador, representante de la ciudad ante el cabildo; el mayordomo, encargado de las cuentas municipales; el escribano público, que tomaba las actas de las sesiones; el alguacil mayor, responsable del orden público y de la cárcel; el alférez real, que tenía a su cargo el estandarte de la ciudad; y el fiel ejecutor, cuya labor era vigilar las tiendas y hacer respetar los precios acordados por el cabildo. Estaban también los corregidores, funcionarios reales que presidían las corporaciones y cumplían labores judiciales.

Las funciones del cabildo fueron múltiples y abarcaron los más diversos ámbitos. Velaron por la defensa de la ciudad a través de las milicias, administraron justicia en primera instancia, estuvieron encargados de supervisar a los médicos y cuidar la salubridad pública, tuvieron a su cargo la construcción de obras públicas y la manutención de escuelas de primeras letras, y llevaron el registro de cada uno de los cargos públicos, oficios, títulos de nobleza, marcas de ganado, etc. En el plano económico, el cabildo fijó los precios de venta de artículos y servicios; reguló el funcionamiento de los distintos oficios urbanos; estableció los pesos y medidas y veló por el abasto de la ciudad<sup>25</sup>.

Las sesiones del cabildo podían ser de dos tipos: ordinarias y abiertas. Las primeras eran cerradas y sólo participaban los integrantes de la corporación; en las segundas se convocaba a todos los vecinos calificados de la ciudad. Aunque en los años de la conquista abundaron los cabildos abiertos, esta manifestación de soberanía popular se hizo cada vez menos frecuente, en la medida que las corporaciones se burocrataron y pasaron a ser controladas de manera monopólica por la aristocracia criolla. La vieja

---

<sup>25</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial)

tradicción de los cabildos abiertos volvió a ser recuperada en 1810, con motivo del arresto en Francia, por parte de Napoleón, del monarca español Fernando VII, tuvo lugar el nombramiento de juntas de gobierno para gobernar en ausencia del monarca, desencadenando de esta manera el proceso de independencia.

A finales del período colonial (principios siglo XIX), los Cabildos estaban constituidos por regidores, alcaldes ordinarios, alférez real, alguacil mayor, fiel ejecutor, procurador, escribano, mayordomo, depositarlo y el personal subalterno. Los regidores ejercían el gobierno de la ciudad, formaban en conjunto el llamado "regimiento", eran como lo dice su nombre, quienes regían y controlaban la vida municipal. El regidor de primer voto era el Alférez, otro era Defensor de Menores, otro era defensor de Pobres y el Fiel Ejecutor se turnaba entre los restantes. El número de regidores del Cabildo variaba de acuerdo con la importancia de la población. En las ciudades capitales de provincia, el Cabildo se componía generalmente de 12 regidores. En las ciudades del interior el Cabildo contaba con seis u ocho regidores. En las villas se componía de cuatro. Desde finales del siglo XVI, y por la falta monetaria de la corona, se busca aumentar la recaudación por todos los medios, la Corona de España dispuso que los cargos públicos (entre ellos los regidores) fueran vendibles y renunciables, e incluso, los títulos nobiliarios<sup>26</sup>.

#### 4.1.1.1 Composición del cabildo

A finales del período colonial (principios siglo XIX), los Cabildos estaban constituidos por regidores, alcaldes ordinarios, alférez real, alguacil mayor, fiel ejecutor, procurador, escribano, mayordomo, depositarlo y el

---

<sup>26</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial)

personal subalterno. Los regidores ejercían el gobierno de la ciudad, formaban en conjunto el llamado "regimiento", eran como lo dice su nombre, quienes regían y controlaban la vida municipal. El regidor de primer voto era el Alférez, otro era Defensor de Menores, otro era defensor de Pobres y el Fiel Ejecutor se turnaba entre los restantes. El número de regidores del Cabildo variaba de acuerdo con la importancia de la población. En las ciudades capitales de provincia, el Cabildo se componía generalmente de 12 regidores. En las ciudades del interior el Cabildo contaba con seis u ocho regidores. En las villas se componía de cuatro. Desde finales del siglo XVI, y por la falta monetaria de la corona, se busca aumentar la recaudación por todos los medios, la Corona de España dispuso que los cargos públicos (entre ellos los regidores) fueran vendibles y renunciables, e incluso, los títulos nobiliarios.

#### a) Alcalde

Los alcaldes ordinarios eran dos funcionarios elegidos por los regidores el 1º de enero de cada año. Esta elección debía hacerse entre los vecinos y naturales de la ciudad, y además, como en el caso de los regidores, preferir a los primeros pobladores y sus descendientes. Los alcaldes ordinarios dirigían la vida de la ciudad, presidían el Cabildo y eran la primera autoridad municipal. Su atribución más importante era administrar justicia en primera instancia en lo civil y criminal. Los alcaldes ordinarios tuvieron también la facultad de ejercer el gobierno interinamente en caso de muerte o ausencia del gobernador de la provincia.

#### b) Alférez real

El alférez real era un funcionario con voz y voto en el Cabildo, con derecho a suplir a los alcaldes ordinarios en caso de muerte o ausencia.

Estaba encargado de llevar el pendón real en las ceremonias públicas y tenía el mando de las milicias del Cabildo. Era oficio vendible.

c) Alguacil mayor

El alguacil mayor, funcionario encargado de hacer cumplir los acuerdos del Cabildo, perseguir los juegos prohibidos, practicar detenciones, hacer la ronda de la ciudad, etc. Podía entrar con armas al Cabildo. Su cargo era también vendible.

d) Fiel ejecutor

El fiel ejecutor, funcionario encargado de los abastos de la ciudad, fijar los precios, controlar las pesas y medidas y todo lo relativo al aseo y ornato de la población.

e) Procurador

El procurador era el representante legal del municipio, elegido por los regidores. El procurador debía intervenir en todos los casos de venta, composición y repartimiento de tierras y solares.

f) Escribano

El escribano se encargaba de llevar el libro de acuerdos del Cabildo y el libro de asiento de los depósitos que se hicieran: el depositario, nombrado por el Cabildo, tenía a su cargo la custodia de los bienes en litigio.

Anualmente el cabildo designaba alcaldes de hermandad para vigilar la campaña, quienes tenían a su cargo una partida, generalmente de cuatro soldados. Cada uno tenía a su cargo un partido.

#### **4.1.2 Ejemplos de Cabildo Abierto en otros países**

A continuación se desarrollará algunos ejemplos del cabildo abierto, en otros países de América Latina,

#### **4.1.2.1 REPÚBLICA DOMINICANA**

En República Dominicana un ayuntamiento<sup>27</sup> juvenil e infantil es la mejor muestra de participación de niños, niñas y adolescentes en los Municipios Amigos de la Niñez, y llegar a ser miembro del Cabildo supone seguir abriendo oportunidades de participación a todas las personas menores de 18 años del municipio.

Un Cabildo Abierto es una sesión del Concejo de Regidores que se realiza de manera pública, es decir, en la que pueden participar y tomar la palabra todos los niños, niñas y adolescentes que lo deseen.

En este ayuntamiento se lleva a cabo el rendimiento de cuentas de la gestión en los últimos seis meses del mandato. Entre las actividades destacadas están los talleres sobre desarrollo integral infantil, un proyecto con niños y niñas trabajadores, jornadas recreativas e informativas sobre prevención de desastres naturales. El Ayuntamiento Juvenil acogió a la unanimidad la propuesta.

#### **4.1.2.2 COLOMBIA**

En Colombia "El cabildo abierto es la reunión pública de los Concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad".

---

<sup>27</sup> Vid. Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio. El Salvador, 2001. p. 21

El procedimiento comienza por la solicitud que deben hacer por lo menos el 0,5% del censo electoral respectivo -también las organizaciones civiles pueden participar en el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos-, ante la secretaría del Concejo o de la Junta Administradora Local, entidad que debe divulgar el lugar, fecha y temas que se tratarán en el cabildo. Al mismo pueden asistir las personas interesadas - habitantes del lugar- pero sólo pueden hacer uso de la palabra el vocero de quienes solicitaron el cabildo y aquellos que se inscriban al menos con tres días de antelación y presenten el resumen escrito de su intervención. Todos ellos pueden participar en la deliberación; la decisión es adoptada por la Corporación respectiva, dando respuesta escrita y razonada a las solicitudes ciudadanas.

En el cabildo abierto se desarrolla mediante una serie de formalismos que deben agotarse para que opere el cabildo, teniendo en cuenta que los ciudadanos que intervienen en el mismo no adoptan propiamente decisiones, aunque sea este un espacio donde se definirá precisamente la suerte que tendrán sus propuestas.

#### **4.1.3 El Cabildo Abierto en El Salvador**

Para el Municipio de San Salvador, el cabildo abierto es el mecanismo periódico, por medio del cual el gobierno municipal informa sobre su gestión, rinde cuentas y discute con la ciudadanía los temas de su interés o los planteados por ésta, o los que el Concejo Municipal considere convenientes o de trascendencia para la vida del municipio. Para ello se debe realizar el procedimiento siguiente:

##### **a) Convocatoria:**

- Se emite acuerdo de realización por el concejo, este debe contener agenda, fecha, lugar y hora de realización.
- La invitación se publica con 15 días de anticipación<sup>28</sup>.

#### **b) Información a incluir en el cabildo**

- La población puede solicitar algún asunto o tema 5 días después de convocado el cabildo, esta se hace ante el secretario.
- La petición será resuelta por el concejo por lo menos 3 días antes del cabildo.

#### **c) Desarrollo del Cabildo**

- Preside el alcalde o alcaldesa, en su defecto la persona que haya elegido el concejo. Pero también estarán presentes el secretario, el concejo y aquellos funcionarios que se delegue.
- Se da a conocer la agenda y los procedimientos a aplicar.
- Al finalizar el secretario levanta acta<sup>29</sup>, se hace además copias que están al acceso de la población 7 días después de realizado el cabildo.

*Si el concejo no realiza cabildo abierto, la población puede solicitar por escrito que se realice y el concejo tiene 15 días para responder a dicha petición.*

En el caso de San Salvador, los cabildos abiertos pueden realizarse también en el distrito.

- El acuerdo se toma 15 días antes de celebrar el cabildo y se publica dentro de los tres días después.

---

<sup>28</sup> Vid. Ordenanza para la transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, Art. 22

<sup>29</sup> Vid. Código Municipal. Art.117

- Para incluir temas de interés ciudadano tiene hasta 8 días para responder, si está es negativa debe ser por escrito y razonada, la cual puede ser apelada ante el concejo tal y como lo regula el art. 135 del C. M.
- En el desarrollo del concejo, si es en el distrito puede ser presidido por los concejales designados a cada delegación y por el director del distrito.
- El secretario participa en todos los cabildos que se realicen para levantar el acta, la cual será publicada 3 días después de celebrado. Una copia se publicará en las carteleras de los distritos.

Dentro del Cabildo Abierto se tratan temas de interés que involucran a la comunidad, como por ejemplo la construcción de una calle, el arreglo de un parque, etc. En el caso de que se presenten ante una misma entidad o corporación un gran número de solicitudes para realizar un cabildo, el orden en el que tales peticiones se presentaron ante la secretaría será el que se mantendrá a la hora de llevar a cabo dichos cabildos.

En un cabildo abierto, dada la gran cantidad de gente que puede llegar a asistir (toda la comunidad puede hacer parte de la reunión), se nombra un vocero del grupo para que exponga la solicitud (cualquier miembro de la comunidad puede ser vocero si se inscribe ante la secretaría con mínimo tres días de anticipación antes de la fecha en que se llevará a cabo el cabildo y expone por escrito una muestra de lo que pretende decir en su intervención)<sup>30</sup>.

Una vez realizado el cabildo abierto, la corporación o entidad responsable tiene una semana para dar respuesta a la comunidad por medio

---

<sup>30</sup> Vid. [http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial)

de los voceros que los representaron. Esa respuesta se dará en una audiencia pública y, en caso de que el cabildo trate temas de carácter económico como presupuestos e inversiones, el presidente de la entidad deberá explicar y sustentar el orden en que se van a tener en cuenta los proyectos para la repartición de dinero<sup>31</sup>.

#### **4.1.4 Atribuciones del Cabildo Abierto**

Las atribuciones del Cabildo eran de tres tipos: judiciales, administrativas y políticas. Las judiciales -administrar justicia en primera instancia- las ejercía el Cabildo por medio de los alcaldes ordinarios. (Alcalde es palabra de origen árabe, que significa juez).

Las atribuciones administrativas consistían en: administrar los ejidos de la ciudad, repartir tierras y solares entre los vecinos, cuidar del abastecimiento de la población, de su aseo y ornato, de los precios, pesas y medidas. Estas funciones las cumplía el Cabildo por medio de sus regidores, alférez real, alguacil, procurador y demás funcionarios municipales.

Las atribuciones consistían en los siguientes puntos:

- El privilegio de que sus alcaldes ejercieran el gobierno interinamente por muerte o ausencia temporal del gobernador.
- La prerrogativa de reunirse en Congreso o Junta de Municipalidades, para discutir y resolver cuestiones importantes de su jurisdicción.
- El derecho de enviar procuradores a suplicar al Rey ciertas medidas favorables a la colonia.
- Suspender el cumplimiento de órdenes llegadas de España cuando las consideraran perjudiciales a los usos y costumbres o que pudieran alterar el orden público. En estos casos, el Cabildo apelaba

---

<sup>31</sup> Vid. [http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial)

directamente al Rey para solicitar la suspensión o modificación de estas órdenes.

#### ***4.1.5 Análisis práctico del cabildo abierto en el Municipio de Ayutuxtepeque (Entrevista a las autoridades Municipales)***

El cabildo abierto es la reunión pública de los Concejos municipales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y de acuerdo a entrevista realizada a un empleado de la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque como grupo de investigación llegamos a la conclusión que este mecanismo de participación ciudadana es el único mecanismo que se ha implementado en la gestión del Gobierno Local.

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

Basándose en la transparencia y la participación ciudadana el cabildo abierto permite el acceso público a la información sobre la administración municipal en relación a las Ordenanzas municipales y sus proyectos; Reglamentos; Presupuesto Municipal; Planes municipales; Valúo de bienes a adquirir o vender; Fotografías, grabaciones y filmes de actos públicos; Actas del Concejo Municipal; Informes finales de auditoría; y de cualquier otro tema de interés de la población.( Art. 125-D del Código Municipal).

Al realizar las entrevistas a las autoridades municipales de Ayutuxtepeque, el cabildo abierto es el único mecanismo de participación ciudadana que se realiza en este municipio, debido a que es el único que se

impulsa y mas conocimiento existe por parte de los empleados municipales; así mismo este mecanismo de participación es el mas antiguo en la práctica y se viene realizando desde la promulgación del código municipal.

Ahora bien, cabe destacar que por falta de interés y por falta de conciencia de parte de las autoridades municipales en conocer las necesidades de la población no promueven otro tipo de mecanismo de participación que se encuentran regulados en el Art.116 del Código Municipal; limitando así a los ciudadanos a conocer de mejor manera la gestión municipal, lo que viene a crear un desconfianza en los ciudadanos en la administración que realiza la comuna, no cumpliendo así con lo establecido en el Art. 115 del C.M. ya que es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal .

Es de hacer notar que los instrumentos que se utilizan en el Municipio de Ayutuxtepeque para promover el cabildo abierto es a través de boletines que son repartidos a la población, perifoneos, radio parlantes, pancartas, cuñas radiales y periódicos a nivel municipal con el fin de que los ciudadanos participen en la toma de decisiones del municipio.

## **4.2. CONSULTA POPULAR**

### **4.2.1 Antecedentes de la Consulta Popular**

La historia del Estado Salvadoreño tiene como una de las características del autoritarismo, aun actualmente, que las decisiones fundamentales se toman en el gobierno central, circunscribiéndose la participación al ejercicio del voto.

El Salvador ha carecido de una cultura de participación ciudadana y en consecuencia se tiene poca experiencia de mecanismo de participación, en relación al abordaje de los problemas y la construcción de soluciones dentro del municipio.

Las exigencias de la modernización contribuyeron a formular y promulgar un nuevo Código Municipal en el año de 1986, en el que se instituyen el Cabildo Abierto y la Consulta Popular como mecanismo de Participación ciudadana, las que son un avance en términos de concepción y definición legal, pero en la práctica, han sido utilizadas limitadamente.

Dadas las condiciones del contexto de violencia, la ausencia de un marco institucional del Estado favorable y la carencia de una cultura democrática, la consulta popular ha sido reducida a simple mecanismo de información o espacios para llevar peticiones o quejas de las comunidades, para las que no hay capacidad de respuesta, razón por la que la consulta popular ha perdido interés por parte de la población.

Con el nuevo escenario creado por los Acuerdos de Paz, se experimenta mayores espacios democráticos de participación social, los municipios comienzan a verse como lo que efectivamente son; el espacio más cercano entre la población y el Estado, para abordar y buscar solución a los problemas comunes.

Desde algunos gobiernos y organizaciones municipales, con apoyo de ONG`s nacionales y organismos de cooperación internacional se han comenzado a promover y funcionan instancias de concertación para el desarrollo local y regional.

## **4.2.2 Ejemplos de la Consulta Popular en otros países**

A continuación se desarrolla algunos ejemplos de la consulta popular en otros países:

### **4.2.2.1 REPÚBLICA DOMINICANA**

En República Dominicana la Consulta se desarrolla en tres modalidades: territorial, sectorial e individual. El municipio constituirá el ámbito territorial, las diferentes organizaciones de la vida nacional (sindicales, empresariales, partidos políticos, redes de la sociedad civil, religiosas, etc) el sectorial y cada ciudadano- a particular el ámbito individual.

En la consulta Territorial el proceso de Consulta abarcará a todos los municipios del país. En estos se desarrollarán encuentros Municipales con la participación tanto de ciudadanos y ciudadanas individuales, como de las organizaciones de la sociedad civil. En los encuentros se buscará llegar a acuerdos con respecto a los diversos temas por medio de la deliberación y el consenso.

En el proceso de la Consulta Sectorial son convocados diferentes sectores organizados de la vida nacional, ya sea para discutir todo el material y aportar su específico punto de vista sobre el mismo, y/o para contribuir con una opinión especializada con respecto a un tema específico de su interés. Entre estos sectores se encuentran los siguientes:

- 1- Partidos Políticos
- 2- Empresariado
- 3- Sindicatos
- 4- Redes de la sociedad civil
- 5- Ambientalistas
- 6- Municipalistas

- 7- Derechos Humanos
- 8- Otros poderes del Estado
- 9- Iglesias
- 10- Otros

Por último en la consulta Individual Cada ciudadano o ciudadana particular podrá responder total o parcialmente las preguntas contenidas en el documento de las Pautas para la consulta y enviarlo a la Comisión organizadora nacional o a los responsables de la consulta en su municipio. La participación individual no impide participar en las otras modalidades de la consulta.

#### **4.2.2.2 COLOMBIA**

En Colombia La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local<sup>32</sup>.

En el caso de una consulta de carácter nacional, el Presidente de la República, con el previo aval del Congreso y respaldado por las firmas de todos los Ministros, es el encargado de consultar al pueblo cuando crea que una decisión próxima a ser tomada es de trascendencia nacional; es decir, que afecta a todos los Departamentos del país.

En el caso de las consultas populares a nivel distrital, departamental, municipal o local, la decisión de convocarlas no es tomada por el Presidente sino por los Gobernadores y Alcaldes, según sea el caso, para lo cual no se debe acudir al Congreso para que éste la respalde sino que los

---

<sup>32</sup> Vid Guía temática de política, Biblioteca Luis Angel Arango, Colombia, 1996. p.45

Gobernadores o Alcaldes deben cumplir ciertos requisitos que están claramente definidos en el Estatuto general de la organización territorial.

Para que la consulta popular resulte clara, el día de la votación el tarjetón con el cual se hace debe tener simplemente un SÍ y un NO. La votación debe llevarse a cabo en los cuatro meses siguientes a su aprobación por parte del Senado (esto cuando es de carácter nacional); en lo que se refiere a las de carácter distrital, municipal, departamental o local, ésta se ha de hacer antes de que se cumplan dos meses después de haber sido aprobada.

Finalmente, para garantizar que la decisión popular se aplique, las entidades a las cuales les corresponda ejecutar lo que en la consulta se haya decidido tienen tres meses para hacerlo. En caso de que esto no suceda, el Senado está obligado a hacer lo necesario para que dicha decisión popular sea ejecutada. Ahora bien, en el caso remoto de que lo anterior no se cumpla, el Presidente de la República, el Gobernador o Alcalde deberán, en un plazo no mayor a tres meses, ejecutarla por medio de un Decreto de fuerza de Ley (es decir, que se impone a la fuerza)<sup>33</sup>.

#### **4.2.3 La Consulta Popular en El Salvador**

En El Salvador la ciudadanía tiene derecho a expresar su opinión sobre las acciones del gobierno local. La consulta ciudadana permite al gobierno local conocer la opinión que tiene la población acerca de la actuación de la municipalidad, así como conocer sobre los intereses y

---

<sup>33</sup> Vid. Mecanismos de participación ciudadana, Colombia, 1994, p.269.

aspiraciones ciudadanas, con el fin de contar con elementos importantes para lograr una mejor toma de decisiones.

La ciudadanía tiene derecho a hacer sugerencias, expresar iniciativas y presentar peticiones sobre la solución de problemas que les afectan, así como proponer ordenanzas, reglamentos y acuerdos del gobierno local; Así como presentar quejas y reclamos al órgano de gobierno o de servicio público municipal.

Todo proceso de formulación de ordenanzas y de políticas municipales, debe contemplar en su elaboración, la consulta a las organizaciones y sectores sociales interesados por la problemática en cuestión<sup>34</sup>.

La consulta popular tiene su base constitucional como un derecho político del ciudadano en el ordinal 3° del art. 73 de la Cn. “el ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa en los casos que establezca la Constitución”.

El Código Municipal, desarrolla la consulta popular local y establece requisitos para que se desarrolle (art. 117), estos son:

- Sólo pueden ser los ciudadanos domiciliados en el Municipio.
- Se puede desarrollar por decisión de la mayoría calificada de concejales propietarios o a solicitud del 40% de los ciudadanos aptos para emitir el sufragio.
- Se realizan para fortalecer las decisiones del concejo y las políticas públicas locales.

---

<sup>34</sup> Vid. Ordenanza para la transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, Art. 10.

- Para el desarrollo de esta consulta, la municipalidad podrá solicitar la asesoría y asistencia del Tribunal Supremo Electoral.
- El concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la Consulta Popular, aunque en ella participen al menos el 40% del número de votantes que antecede a la consulta, lo cual se comprobará con una certificación del TSE.

La decisión se toma por mayoría simple de los asistentes, que de acuerdo al art. 117 son los ciudadanos domiciliados en el municipio y esto se comprueba con el Documento Único de Identidad. Los resultados de la misma tienen carácter resolutivo y vinculante para el concejo.

El concejo debe emitir acuerdo municipal para su realización, en el cual se determina el asunto a tratar, la justificación, la pregunta objeto de decisión, lugar, fecha y hora de la realización. El concejo tiene 30 días para publicar la convocatoria y 3 para publicar los resultados de la misma, los cuales estarán disponibles al público interesado.

En El Salvador, en su Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador a partir del art. 25 establece que la consulta popular es de carácter vinculante y se puede implementar a nivel municipal, distrital, zonal y vecinal, cuando el temas solo comprenda las demarcaciones en cuestión las cuales son convocadas por el Concejo Municipal para someter a la aprobación o rechazo de la ciudadanía, temas trascendentales para el bienestar público.

La solicitud de la Consulta Popular debe contener los siguientes requisitos:

- Presentarse por escrito debidamente firmado por los solicitantes,

- Señalar domicilio para oír y recibir toda clase de documentos y/o notificaciones.
- Dirigirse a la autoridad competente.
- Señalar el objeto, el procedimiento, la metodología y la forma de la consulta.
- Precisar la fecha, el lugar y el formato mediante el cual se consultará a los habitantes coahuilenses.

La realización de la consulta es responsabilidad de la unidad a cargo de la política pública de participación ciudadana

El acuerdo de realización de la consulta se publica en dos periódicos de mayor circulación, en un plazo no mayor a 5 días, la realización de la misma no podrá ser menor a 30 días ni mayor a 90. La publicidad de la consulta se realizará tres días después de publicado el acuerdo y finalizará 5 días antes de la consulta.

Si existen personas naturales o jurídicas, miembros del concejo que no estén de acuerdo con la consulta porque se consideran afectados, el acuerdo podrá ser impugnado ante el concejo la fundamentación deberá constar por escrito, teniendo 3 días después de publicado el acuerdo para presentarla. Esta impugnación deberá ser resuelta 5 días hábiles siguientes a la presentación de la impugnación, esta resolución admite los recursos de revisión y revocatoria señalados en los arts. 135 y 136 del C. M.

#### **4.2.4 Modalidades de la Consulta Popular**

Las modalidades de la consulta popular pueden ser: Referéndum y el Plebiscito.

El referéndum y el plebiscito son dos de estos mecanismos, y se les puede definir como aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos

que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos. Recuérdense que estos y los demás mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semi-directa en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semi-directa<sup>35</sup>.

#### **4.2.4.1 Plebiscito**

El Plebiscito tiene su origen en la antigua Roma y constituye, de hecho, el antecesor del referéndum, según afirman diversos autores, entre ellos Ignacio Burgoa Orihuela y Gladio Gemma (1991 p. 1183), quien dice que en la antigua Roma este término designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la plebe, convocada por el tribuno.

Por su parte, el Maestro Burgoa (1992 p. 377) dice que, históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes.

Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebe para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Vid. <http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm>

<sup>36</sup> Vid. <http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm>

El Plebiscito tiene un origen en la antigua Roma donde se designaba una deliberación del pueblo con más precisión la PLEBE, este se caracteriza por:

- Es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional: cambio de forma de gobierno.
- Se da en forma excepcional, normalmente fuera de previsiones constitucionales.
- Es una forma directa del ejercicio de la democracia.

#### **4.2.4.2 Referéndum**

El Referéndum es una institución democrática a través de la cual el cuerpo electoral de un país o nación expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta. De aquí se concluye que esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semi-directa, aunque también ha sido utilizado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

Además, el cuerpo electoral expresa su voluntad mediante el voto universal directo por vía consultiva o deliberativa, pudiendo opinar sobre las decisiones que sus gobernantes van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a realizar, o bien, ratificándolos, aceptándolos o rechazándolos, completándose con ello los procedimientos administrativos o legislativos<sup>37</sup>.

El Referéndum es la participación popular que tiene por objeto expresarse sobre ratificación de leyes aprobadas por el Órgano Legislativo y se caracteriza por:

---

<sup>37</sup> Vid. <http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm>

- Son más frecuentes que los plebiscito.
- Los ciudadanos se pronuncian con el objeto de ratificar o no una ley
- Implica votación popular.

### **Diferencias entre plebiscito y referéndum**

Se puede ubicar las siguientes diferencias entre plebiscito y referéndum en cuanto a su origen y aplicación histórica<sup>38</sup>.

Para ilustrar tales diferencias se presenta el siguiente cuadro sinóptico:

<b>CUADRO 1. Diferencias entre Plebiscito y Referéndum</b>		
	<b>PLEBISCITO</b>	<b>REFERÉNDUM</b>
<b>Diferencias en cuanto a origen</b>	Se origina en Roma para que las plebs adoptaran y votaran resoluciones que les permitieran preservar y mejorar sus intereses ante la clase patricia y el Estado romano.	Se origina en Suiza en el siglo XVI para que el pueblo diera indicaciones a sus representantes sobre el sentido en que debían gobernar.
<b>Diferencias en cuanto a aplicación histórica</b>	El plebiscito, independientemente de que emanara de una sola clase social, era de carácter creativo, pues creaba leyes y formulaba decisiones y resoluciones.	El referéndum, originalmente también era creativo, pero con su evolución en EU y Francia, adquirió carácter confirmativo o repelente, pues sólo ratifica, aprueba o rechaza leyes o decisiones, pero no las crea.

<sup>38</sup> Vid. <http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm>

### **Tipos de referéndum**

La siguiente clasificación ha sido tomada del estudio que Gladio Gemma (1991 p. 1347) realizó en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio<sup>39</sup>:

<b>CUADRO 2. Clasificación del referéndum por su eficacia normativa.</b>	
Constituyente	Si se refiere a la aprobación de una Constitución.
Constitucional	Si se atiende a la revisión de una Constitución.
Legislativo	Si concierne a la revisión de leyes.
Administrativo	Si concierne a la revisión de actos administrativos.
<b>Fuente:</b> Gemma, Gladio (1991). Referéndum. <u>Diccionario de Política</u> de Norberto Bobbio (et-al) tomo 2 p. 1347. México: Siglo XXI.	

<b>CUADRO 3. Clasificación del referéndum por su eficacia territorial</b>	
Nacional	Si se aplica a la totalidad del cuerpo electoral.
Local	Si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral en regiones, estados, provincias o municipios del país.

<sup>39</sup> Vid. <http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm>

<b>CUADRO 4. Clasificación del referéndum por la mayor o menor necesidad de la intervención popular.</b>	
Facultativo	Si dicha intervención puede faltar sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
Obligatorio	Si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.

#### ***4.2.5 Análisis práctico de la consulta popular en el Municipio de Ayutuxtepeque (Entrevista a las autoridades Municipales)***

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia. Partiendo de este punto en el campo de la consulta popular es indispensable el concepto de democracia por la sencilla razón que la titularidad del poder reside en la totalidad de los miembros de la comunidad, haciendo que la toma de decisiones corresponda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo, hay democracia indirecta o representativa

cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último, hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas como el mecanismo de participación ciudadana regulado por el Art. 116 Lit. c) y 117 del Código Municipal siendo la Consulta Popular.

Sin el requisito del sufragio no se puede hablar de democracia; por ello la participación del mayor número de habitantes en las elecciones es indispensable para la democracia, desgraciadamente en el municipio de ayutuxtepeque desestimula la participación política de los ciudadanos a través de la consulta popular al no permitir el ejercicio del mecanismo de participación ciudadana que por ley debería practicarse en dicho municipio.

Desde nuestra perspectiva al hablar de consulta popular no existe democracia participativa ya que el Municipio de Ayutuxtepeque no implementa la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana ya que la única forma de conocer las necesidades de la población es a través del Cabildo Abierto.

Esto constituye una limitante a la ciudadanía al no ejercer el derecho de participar a través de la consulta popular, teniendo como base constitucional el art. 73 Ord. 3º de la Cn. como un derecho político el ejercicio del sufragio comprendiendo, además, el derecho de votar en la consulta popular.

En otras palabras todavía nos encontramos con una serie de limitaciones de orden ideológico, político, económico, cultural, técnico, e

incluso psicológico, para que puedan ponerse en práctica aquellos mecanismos de participación ciudadana regulados por la ley a fin de lograr una democracia participativa en el municipio de Ayutuxtepeque, ya que el único mecanismo de participación ciudadana que se implementa es el Cabildo Abierto.

### **4.3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

#### **4.3.1 Antecedentes del Presupuesto Participativo**

Estos últimos años, las ciudades se han visto obligadas a jugar un papel de primera importancia, conduciendo experiencias políticas originales y creando nuevas instituciones. Por todas partes la ciudad y su evolución, así como el porvenir de la población enfrentada a condiciones de vida dramáticas, son objeto de debate y de investigaciones entre los políticos, en la universidad, en las ONG, etc<sup>40</sup>.

La importancia creciente del papel de las ciudades tiende, por una parte, a la globalización económica que, al reducirse la importancia de los Estados nacionales, vuelve a la esfera de lo local y, por otra parte, a la superconcentración de problemas, debida a los fenómenos de urbanización creciente<sup>41</sup>.

A lo largo de la historia, el país ha sido llevado por la conducción política a través de un camino donde ha predominado la representatividad, más que la democracia participativa.

---

<sup>40</sup> Vid. [www.juridicas.unam.mx/](http://www.juridicas.unam.mx/) Porto Alegre, Modelo de Presupuesto Participativo

<sup>41</sup> Vid. [www.juridicas.unam.mx/](http://www.juridicas.unam.mx/) Porto Alegre, Modelo de Presupuesto Participativo

A partir de 1994, dos años después de la firma de los Acuerdos de Paz, algunos gobiernos locales toman la iniciativa de impulsar la participación ciudadana. La adopción de formas novedosas de participar, posibilita romper un esquema tradicional, vertical y asistencial, por uno más democrático, contribuyendo así a sentar bases para el desarrollo local, principalmente en municipios pequeños y medianos, tanto en territorio como en población.

A partir del año de 1997 el Municipio de San Salvador, opta por un nuevo modelo en la forma de hacer gobierno, a través del mecanismo de presupuesto participativo, como un espacio que posibilita el involucramiento responsable de la ciudadanía en la decisión y ejecución de los fondos públicos municipales destinados de forma exclusiva para obras de carácter social, que permiten solucionar los problemas concretos de la población.

El presupuesto participativo, en teoría, es un mecanismo por medio del cual la población participa en la toma de decisiones sobre la asignación presupuestaria que el gobierno local pone a disposición de la población; sin embargo, éste trasciende del simple hecho de co-ejecutar un presupuesto, a fomentar la cultura participativa alrededor de la búsqueda de las vías de solución de la problemática concreta de la población, lo cual permite ampliar los niveles de participación ciudadana, generar el espíritu de concertación y solidaridad, articulando esfuerzos contribuyentes con el desarrollo económico, político, social y cultural.

La discusión teórica plantea el presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana es capaz de contribuir a la construcción de una cultura democrática, pero además a estimular el vínculo de relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía, bajo una estrategia clara que contribuye al desarrollo local integral.

En el caso de El Salvador, concretamente el Municipio de San Salvador, ciudad capital, la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador plantea que *“el presupuesto participativo es un proceso mediante el cual la ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal, asignada para la inversión en proyectos de desarrollo local y cuyo monto es establecido por el Concejo municipal”*<sup>42</sup>.

#### **4.3.2 Ejemplos del Presupuesto Participativo en otros países**

A continuación se desarrollará algunos ejemplos del presupuesto participativo, en otros países de América Latina.

##### **4.3.2.1 REPÚBLICA DOMINICANA**

En República Dominicana el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, y tiene por objetivos entre otros:

- a) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos;
- b) Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social;

---

<sup>42</sup> Vid. Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del municipio de San Salvador, art. 41.

- c) Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales;
- d) Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto;
- e) Realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.

El Presupuesto Participativo Municipal en República Dominicana se realizará sobre un procedimiento básico y general.

**Primera Etapa:** Preparación, Diagnóstico y Elaboración de Visión Estratégica de Desarrollo. Las autoridades y las organizaciones se ponen de acuerdo sobre cómo realizarán el Presupuesto Participativo Municipal y determinarán la cantidad de dinero de inversión sobre la que planificarán los proyectos y obras que el ayuntamiento ejecutará el año siguiente. Esta cantidad de dinero se preasigna entre las secciones o bloques del municipio según la cantidad de habitantes.

**Segunda Etapa:** Consulta a la Población. La población identifica sus necesidades más prioritarias y decide los proyectos y obras que deberá el ayuntamiento ejecutar el año próximo.

**Tercera Etapa:** Transparencia y Seguimiento al Plan de Inversión Municipal. Ejecución de las Obras. Los proyectos y obras del Plan de Inversión Municipal del Presupuesto Participativo Municipal se ejecutan a lo largo del año, siguiendo un calendario de inicio de proyectos y obras.

#### 4.3.2.2 COLOMBIA

En Colombia el Presupuesto Participativo es uno de los instrumentos de una gestión democrática capaz de asegurar la participación social y de garantizar a la población mayor acceso a los equipamientos y los servicios públicos y a las condiciones de vida digna<sup>43</sup>.

En la mayoría de los procesos de Presupuesto Participativo en Colombia existe un Consejo Municipal compuesto por consejeros o delegados. Eso muestra que, en gran parte de las experiencias ya desarrolladas, existe un espacio municipal donde son tomadas las decisiones de Presupuesto Participativo sobre las prioridades para el presupuesto del municipio.

La voluntad política de los gobiernos y de la sociedad civil es un punto esencial para iniciar un proceso de Presupuesto Participativo. Esta voluntad requiere ser traducida en acciones concretas y continuas y estar preparada para enfrentar contradicciones e intereses diversos que hacen parte del proceso de Presupuesto Participativo<sup>44</sup>. De ahí que para que se implemente el Presupuesto Participativo se debe reunir ciertas condiciones fundamentales<sup>45</sup>:

- **Conocimiento técnico y conocimiento político**

Se requiere conocer las características, los problemas y carencias identificados en las estadísticas e indicadores oficiales. Estos datos deben

---

<sup>43</sup> Vid. <http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/OP%20FASE.pdf>

<sup>44</sup> Vid. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Democratización de la gestión pública y control social, forum Nacional de Participación Popular. P. 121

<sup>45</sup> <http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/OP%20FASE.pdf>  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Democratización de la gestión pública y control social (forum Nacional de Participación Popular)

ser verificados a través de levantamientos realizados directamente por las alcaldías y por la sociedad civil.

- **Combinar demandas con criterios técnicos de carencia**

Para una justa distribución de los recursos presupuestarios es indispensable articular criterios técnicos y políticos. Para que realmente se de una inversión de prioridades, es necesario combinar la jerarquización de demandas presentadas por la población con un análisis de las carencias en equipamientos y servicios públicos definidos con criterios técnicos.

- **Mecanismos de producción de información**

La producción de información es esencial para que las personas logren acompañar todo el proceso de Presupuesto Participativo. Los medios más utilizados por las prefecturas para divulgar informaciones sobre Presupuesto Participativo, son publicaciones de las alcaldías y la prensa local.

- **Divulgación, comunicación y movilización de la sociedad**

La movilización para que la población participe del Presupuesto Participativo es una parte muy importante del proceso. De su éxito depende la garantía de que esta experiencia sea más universal, esto es, que cualquier ciudadano tenga acceso al Presupuesto Participativo.

- **Voluntad política del gobierno para la participación ciudadana**

Voluntad política debe ser entendida aquí como un real compromiso del conjunto del gobierno en la sustentación de la experiencia del Presupuesto Participativo y en el desarrollo de las deliberaciones. Tener la participación ciudadana como una prioridad efectiva significa que toda la discusión

presupuestaria está abierta a la participación y que las deliberaciones tomadas en este proceso serán respetadas.

- **Mecanismo de integración del aparato administrativo**

Una de las mayores dificultades de los Presupuestos Participativos es llevar a cabo las obras decididas en las asambleas. La mitad de los municipios que realizaron experiencias de Presupuesto Participativo señalaron, como uno de los principales problemas, la cantidad de obras decididas y no realizadas y las dificultades con el aparato administrativo.

- **La financiación de la ciudad: recaudo y distribución de recursos**

El monto de los recursos disponibles para la discusión del Presupuesto Participativo es un punto fundamental para una experiencia consistente.

#### **4.3.3 El Presupuesto Participativo en El Salvador<sup>46</sup>**

En El Salvador el proceso del Presupuesto participativo deberá transitarse por una serie de fases que se articulan y complementan entre sí.

##### **4.3.3.1 Fase de Planificación**

El propósito de esta fase es articular los recursos con las actividades del proceso y pre-establecer los tiempos para la ejecución de los mismos, ya que éste, de preferencia, debe iniciarse simultáneamente a los procesos de elaboración de los presupuestos generales de las municipalidades.

Esta fase comprende la elaboración de la propuesta por parte del Comité Municipal del Presupuesto Participativo, en la cual deberán tomarse

---

<sup>46</sup> Vid Méndez Genovés, Ruth Adilia y Méndez Murguía, Juan Antonio, Diseños de Propuesta Metodológica de Presupuesto Participativo para los Municipios de Ayutuxtepeque y Apopa, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, tesis, 1994. pp. 93 - 103

en cuenta las realidades de cada municipio, el establecimiento de los tiempos y los puntos críticos del mismo que están relacionados con los eventos inamovibles de cada territorio (fiestas patronales, rendición de cuentas y otros). Aquí también se proyectan los resultados que se esperan con el desarrollo del mecanismo.

Una de las actividades que contempla esta fase es la presentación de la propuesta al Concejo Municipal respectivo para su aprobación.

#### *Reuniones de coordinación técnica con la municipalidad*

Los representantes institucionales del Comité Municipal del Presupuesto Participativo establecen una serie de reuniones de coordinación y discusión para buscar las mejores estrategias de trabajo, esto con el propósito de garantizar la claridad y comprensión del proceso con la población para su ejecución.

Deberán elaborar los instrumentos metodológicos que requiere la construcción del presupuesto participativo. Estas pueden ser cartillas metodológicas que establecen los objetivos y procedimientos de este mecanismo para que a la población se le facilite identificar o diagnosticar el entorno y pueda conocer cuáles son las potencialidades que tiene y los problemas que resolverá con el presupuesto participativo. Otro instrumento sería un formulario con el cual deben facilitar a la población la priorización de sus problemas y proyectos.

Los criterios que se toman en cuenta en el último formulario planteado están relacionados con el nivel de organización, liderazgo, el nivel del riesgo ambiental y social en el que se encuentra el territorio, la legalidad de los terrenos donde se asientan las comunidades, la temática a resolver, el

impacto poblacional, el grado de beneficio por parte de la municipalidad, el nivel de participación y propuesta.

Los instrumentos de monitoreo son importantes para supervisar el desarrollo técnico del proceso, de igual forma las fichas de recorrido para levantar la información de los proyectos que salgan producto de la priorización.

#### **4.3.3.2 Fase de Promoción y Divulgación**

El propósito de esta fase es promocionar la participación de la población a través de medios convencionales y alternativos.

##### *Campañas de divulgación del Presupuesto Participativo*

A través de medios alternativos de comunicación como las asambleas informativas y la rendición de cuentas, la municipalidad da a conocer a la población la convocatoria a participar en el proceso y también se da a conocer lo novedoso de elaborar el presupuesto para la inversión social de forma participativa. Estas campañas deben apoyarse de material comunicativo popular impreso y aprovechar los espacios de encuentro ciudadano y lugares públicos para divulgar el proceso.

Es importante planificar, previo a las asambleas o reuniones con la ciudadanía, una campaña comunicativa de carácter expectativa, esto significa elaborar formatos simples con mensajes sencillos repetitivos que generen en la población que existe una actividad cercana en fecha determinada y llame la atención de la ciudadanía para incorporarse a participar.

Aprovechar los espacios organizativos que tiene el municipio, así como asambleas, reuniones de juntas directivas, dando a conocer el proceso

de presupuesto participativo y los beneficios que ello tiene para la comunidad o sectores de la población, ya que el presupuesto participativo no solo involucra a la organización territorial, sino también a la sectorial.

#### *Asambleas informativas del presupuesto participativo*

Se realizan asambleas para informar de la intención del Concejo Municipal y ciudadanía, para desarrollar este proceso democrático. A la vez, las autoridades establecen un contacto directo con la gente, para dar a conocer la gestión municipal o lo que llamamos rendición de cuentas, esto contribuye a mejorar las relaciones con la ciudadanía. (Cada municipalidad definirá si realiza asambleas informativas o cabildos abiertos para informar el proceso presupuestario y rendir cuentas a la ciudadanía).

En estas asambleas se explican cuáles son los pasos que las comunidades e instituciones que participen tendrán que dar junto con la municipalidad, se despejan las dudas que tenga la ciudadanía y se programa con ella los siguientes pasos y actividades.

Estas asambleas pueden hacerse comunales o zonales, según las características de cada municipio y de acuerdo a los recursos humanos técnicos con los que cuenta cada uno de ellos. Para el caso de estos municipios y dado el limitado recurso humano técnico se recomienda que sean de carácter zonal y realizando una promoción comunal a través de los líderes y lideresas.

#### *Rendición de cuentas*

Antes de iniciar el proceso de elaboración del presupuesto participativo es necesario realizar asambleas en las cuales se dé a conocer la información financiera, ejecución de proyectos, ingreso y egresos de la

municipalidad, la mora tributaria, precio de tarifas y servicios con sus balances en la prestación real de los mismos. Además, es importante que la población conozca las gestiones que la municipalidad hace, para financiar algunos proyectos con la cooperación nacional e internacional. La idea es demostrar a la población la situación financiera de la municipalidad, cuáles son sus causas y sus efectos; a la vez se aprovechará este espacio para que la población conozca el monto que el Concejo Municipal ha decidido poner a discusión y decisión ciudadana, bajo la aplicación de criterios técnicos, tales como: vulnerabilidad, población, nivel de organización, inversión realizada anteriormente, entre algunos. Además debe generar conciencia que a través del presupuesto participativo se optimizan los recursos, debido a que la población decide la inversión sobre la base de sus realidades.

#### **4.3.3.3 Fase de Ejecución**

El propósito de esta fase es la operativizar el proceso, reflejado en sus diferentes actividades previamente planificadas.

Entre las actividades concretas de esta fase se definen las siguientes.

- *Identificación de Problemas*

Será de suma importancia cuando se implemente esta actividad, que se parta a través de una metodología que ayude a la población a identificar los problemas que presenta el entorno, esto se hace con la visión de resolver aquellos que sean mas urgentes y de competencia municipal.

Uno de los métodos populares que pueden ayudar en este aspecto es la técnica del Árbol de Problemas.

Los facilitadores técnicos, que en este caso serán de la municipalidad o técnicos contratados específicamente para tal fin, conducirán a través de

esta técnica a la población, a que identifique dentro de una figura de un árbol, que en el tronco están los problemas, alimentados por diferentes raíces que son sus causas y como consecuencias están los frutos que da ese árbol producto de todo el proceso que se genera en el árbol o entorno. A través de esta figura se puede conseguir un mapa de problemas que tiene el entorno comunal, zonal y municipal del territorio.

Los problemas identificados con la técnica del árbol se trasladan a una ficha que se elabora técnicamente para hacer su análisis más detallado, por ejemplo, a cuántas personas afectan, segregación por sexo, edad, para tener una mayor visión del problema, estableciendo el ejercicio de cuáles son las alternativas de solución al problema; esto es importante, pues a la población le quedará claro por dónde es el camino a seguir dentro del proceso de prioridades en la elaboración del presupuesto.

- *Definición de Temas Prioritarios*

Los problemas identificados por la población tienen ciertas características que los pueden agrupar y definir como temas más amplios. Por ejemplo, durante el proceso se podrían identificar problemas de hurtos, robo a mano armada, saqueo de viviendas, niños y niñas maltratados en sus hogares, etc. Estos problemas tienen que ver con el tema de Tranquilidad Ciudadana; otros problemas con otras características similares podrían tener relación con el tema de Salud y Medio Ambiente, otros con la Cultura, etc. de tal forma que los problemas se pueden agrupar en temas amplios; esto ayudará a la población a definir en qué temas trabajará su Presupuesto Participativo.

La población define los temas en los que trabajará el proceso, ya que la identificación de la situación del entorno le dará pistas para agrupar por temas los problemas y alternativas de solución del territorio.

Al final de este paso, la población debe tener claro cuál es la prioridad temática a trabajar para su territorio, bajo el auspicio de los facilitadores técnicos quienes orientarán con criterios que ayuden a priorizar los temas. Impacto poblacional y organización son dos criterios importantes a tener en cuenta, pero en realidad se aplica toda la ficha de criterios a cada tema, problema y alternativa de solución.

Sin desechar ningún tema de los identificados, se deberá establecer la prioridad de manera jerarquizada y definir por cuál se comenzará a trabajar para tener el mapa de temas que tiene el territorio. Este producto lo dará la aplicación del formulario de criterios, ya que éste es donde la población ponderará cada prioridad, resultando una jerarquización de los mismas.

- *Priorización de Problemas y Alternativas de Solución*

En este paso se retoman los problemas y se hace una jerarquización de prioridades según criterios técnicos tomados en cuenta por la ciudadanía que permiten obtener un resultado que se retoma para la inversión que se establece en el Presupuesto Participativo. Dado que los problemas se han agrupado en temas es más fácil ahora retomar esa prioridad de problemas.

En este paso se debe centrar la priorización de las alternativas de solución que se facilitará con la aplicación de un formulario de criterios a cada una de las alternativas de solución que se convertirán en proyectos de desarrollo.

Criterios como la organización, impacto poblacional, legalidad del terreno, alto riesgo social y ambiental, la antigüedad de la demanda, la contraparte que pone la ciudadanía, factibilidad y viabilidad del proyecto, permitirán hacer una buena priorización de las alternativas de solución.

A cada uno de los criterios aplicados, la población le asigna una ponderación que permitirá, cuando se termine de aplicar el formulario con todos los criterios, obtener un puntaje competitivo con los otros proyectos que se someten al proceso de priorización. El proyecto que obtenga el mayor valor numérico será la primera prioridad y de allí consecutivamente.

Es importante mencionar que el Comité Municipal de Presupuesto Participativo debe monitorear y garantizar para que el proceso de priorización sea cristalino y fácil para aplicarlo con la población.

Al final de este paso, se obtendrá una lista con las prioridades por zona donde se contemplarán los temas, los problemas y las alternativas de solución priorizadas que luego será el insumo para el Plan Participativo de Inversión del Gobierno Local

- *Recorrido de Verificación de Prioridades*

Este momento del proceso se hará por zonas, conformando equipos integrados por técnicos de la municipalidad y los delegados del presupuesto participativo, conjuntamente con los miembros del Comité Municipal del Presupuesto Participativo para realizar un recorrido por los lugares donde se desarrollarán los proyectos priorizados que han definido los delegados en los talleres participativos.

En este recorrido es importante recabar información que verifique la veracidad de la información que ofreció la población en los talleres de priorización.

En tal sentido, este paso ayuda a definir mejor la prioridad de la población; un proyecto que haya obtenido el mayor puntaje, puede en cierta medida ser desplazado a otro lugar en el recorrido de verificación; así también otro proyecto puede subir de prioridad por no haber brindado bien la información y el recorrido lo posiciona y le da mayor valor.

En el recorrido se verifican las dimensiones, factibilidad, el terreno, su viabilidad y otros. Una vez que se hace el recorrido se obtiene una información que se sistematiza de tal manera que se presenta en una Asamblea de Validación Ciudadana, compuesta por los delegados del presupuesto participativo, que permitirá que la prioridad quede definida. Desde este momento se comienza a trabajar en la elaboración del presupuesto de cada prioridad.

Es importante mencionar que durante la elaboración técnica de carpetas, el Comité del Presupuesto Participativo le dará seguimiento al trabajo de los técnicos, a tal grado que cuando se tengan los presupuestos de cada prioridad se tenga más claro el panorama de cuánto es el financiamiento que requiere el Presupuesto Participativo.

En esta etapa se conocerá qué proyectos ameritan ir a procesos de licitación pública y cuáles se ejecutarán por la vía de administración, esto lo establece la Ley de Licitaciones y Contrataciones

- *Cabildo del Presupuesto Participativo*

El proceso de presupuesto participativo, podrá finalizar con la ejecución de un cabildo municipal, en el cual la ciudadanía y el Comité de Presupuesto Participativo, presentan al Concejo Municipal todos aquellos proyectos resultados del debate, la priorización, la concertación y la solidaridad de los mismos para que las autoridades asuman el compromiso de su ejecución y de respeto a la voluntad ciudadana.

Esta actividad, importante para el proceso de participación ciudadana, inicia con una fase preparatoria donde el Comité Municipal del Presupuesto Participativo realiza la planificación, para que el Cabildo sea conclusorio del proceso. Esta actividad obliga a al Concejo Municipal a realizar la inversión y a ejecutar las obras y proyectos definidos y priorizados por la ciudadanía, ya que el compromiso adquirido por los gobernantes es de carácter público y debe respetar la voluntad ciudadana a través de un Acuerdo Municipal.

#### **4.3.3.4 Fase de seguimiento y evaluación**

Esta por razones metodológicas, se plantea como la última fase, sin embargo está inmersa en toda la ruta del proceso. El propósito principal es medir el avance, los logros y las dificultades de éste, en sus diferentes fases de ejecución y tomar las medidas correctivas si lo amerita.

En esta fase transversal deberá evaluarse los resultados concretos que ha dejado el proceso, cada vez que el comité municipal del presupuesto participativo considere oportuno.

Los equipos técnicos, facilitadores y ejecutores del proceso, en conjunto con la ciudadanía (Comité Municipal del Presupuesto Participativo)

elaborarán los instrumentos metodológicos que permitirán monitorear las diferentes fases y actividades del mismo, durante su ejecución.

En el plan se debe establecer la periodicidad con que la ciudadanía y la municipalidad realizarán las evaluaciones del proceso de dicho mecanismo. El equipo investigador considera que inmediatamente después de que se ejecute una fase se debe iniciar una evaluación.

Cabe mencionar que al finalizar la fase de ejecución se debe realizar un encuentro de evaluación, donde participen los delegados del presupuesto participativo y los funcionarios y técnicos de la municipalidad involucrados en el proceso para evaluar los logros y dificultades del trayecto del mecanismo para que sean retomados antes de iniciar un nuevo proceso.

#### **4.3.4 Algunos riesgos del proceso<sup>47</sup>**

Si bien es cierto que a lo largo del planteamiento teórico, se mencionan las bondades o ventajas del mecanismo de presupuesto participativo, no se puede obviar el plantear algunos de los riesgos que pueden enfrentar el proceso durante su ejecución, Algunas de estas, pueden considerarse de carácter político, técnico y otras de carácter ciudadano.

Entre las de carácter político se pueden mencionar, que al haber cambio de gobierno local, si los gobernantes no tienen el interés y la visión de compartir la toma de decisiones con la ciudadanía, el proceso puede debilitarse o morir, si éste no está institucionalizado .

---

<sup>47</sup> Vid Méndez Genovés, Ruth Adilia y Méndez Murguía, Juan Antonio, op, cit., pp. 104-105

Otro riesgo de mencionar, es que de no existir una normativa, sea ésta una política u ordenanza, en la que se le de a los ciudadanos, el rol de ser sujetos de derechos y deberes, se correría el riesgo de que se vulnerara fácilmente dicho proceso.

Con relación a los riesgos técnicos se plantea que de no existir un proceso previo de capacitación institucional, sobre desarrollo local, participación ciudadana y metodología del presupuesto participativo, el proceso se ejecutaría sin criterios unificados y cada zona y sector podría desarrollarlo a su conveniencia e intereses.

Un riesgo de carácter ciudadano, es que de no aprovecharse el aspecto educativo del proceso, se tendría una visión reducida de la participación ciudadana, debido a que la ciudadanía estaría única y exclusivamente involucrándose alrededor de conseguir proyectos, sin tener una participación sostenida y consciente.

#### ***4.3.5 Análisis práctico del presupuesto participativo en el Municipio de Ayutuxtepeque (Entrevista a las autoridades Municipales)***

El Presupuesto participativo es una herramienta de democracia participativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal. Es decir, que este mecanismo de participación es el más democrático ya que los ciudadanos se involucran directamente en la toma de decisiones dentro de los municipios; de acuerdo a la autoridad municipal entrevistada, este mecanismo de participación ciudadana tampoco es implementado por la alcaldía municipal de Ayutuxtepeque; y de acuerdo a nuestro criterio se debe dos razones:

Primero porque es un mecanismo de participación ciudadana relativamente nuevo e innovador que poco a poco va implementándose dentro de los Gobiernos Locales de nuestro país y por último, el presupuesto participativo no se implementa por falta de voluntad política de las autoridades municipales ya que son ellos los encargados de promover la participación ciudadana a fin de lograr la democracia y desarrollo local de los ciudadanos de Ayutuxtepeque.

Este mecanismo de participación ciudadana debería aplicar en el Municipio de Ayutuxtepeque por la simple razón de encontrarse regulado en el Código municipal, y por existir contribución de la institución denominada Iniciativa Social para la Democracia (ISD).

ISD es una organización no gubernamental de educación cívica, que promueve procesos de transparencia pública, participación ciudadana e incidencia al sistema electoral. Contribuye a elevar las capacidades de actuación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la vida pública local y nacional. Surge el 4 de Diciembre de 1992 y obtuvo su personería jurídica por Acuerdo No. 128 Del Ramo de Gobernación y publicado en el D.O. el 27 de Julio de 2004. Tomo 364.

La ISD busca fortalecer la democracia y el establecimiento de la gobernabilidad del país, a través de la búsqueda de la instauración de una verdadera cultura política democrática, donde los individuos no solo participan voluntariamente de su gobierno sino que ejercen algún tipo de control sobre las acciones del poder político, y el presupuesto participativo exige necesariamente una participación de la ciudadana lo cual no se ve reflejado al no tomarse en cuenta como mecanismo de participación; limitando a los ciudadanos del Municipio de Ayutuxtepeque a no incidir en los

asuntos referentes al presupuesto publico, implementándose únicamente el cabildo abierto como ya se ha mencionado anteriormente.

La ISD ha contribuido al desarrollo de la democracia y la gobernabilidad local, promoviendo la participación, el ejercicio ciudadano y la transparencia municipal; la acción conjunta y asociada de la población con sus gobernantes, convirtiendo a la sociedad civil en actor protagónico de la transformación de su realidad y el desarrollo local, fortaleciendo las capacidades institucionales de las municipalidades introduciendo prácticas de buen gobierno y transparencia municipal como la rendición de cuentas, el acceso a la información pública; elaboración de políticas públicas, aplicación de presupuestos participativos, sitios web municipales.

Tomando en cuenta que a pesar del esfuerzo que realiza la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), para que desarrolle este mecanismo de participación ciudadana, las autoridades municipales de Ayutuxtepeque no hacen el mínimo esfuerzo para implementar el Presupuesto Participativo; ya que no poseen voluntad política de ejercer dicho mecanismo; sin embargo, en otros gobiernos municipales en el que hay voluntad política por parte de los funcionarios ya existen proyectos de iniciativa para que se implemente este mecanismo de participación ciudadana como por ejemplo la Alcaldía Municipal de Santa Tecla.

## **CAPITULO V**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

En este capítulo damos a conocer los resultados de nuestra investigación de campo, la cual fue efectuada a través de entrevistas a los ciudadanos del municipio de Ayutuxtepeque, ya que son ellos los que están

involucrados en la participación ciudadana que se incentiva en dicha municipalidad para el logro del desarrollo local, el cual es nuestro punto de investigación.

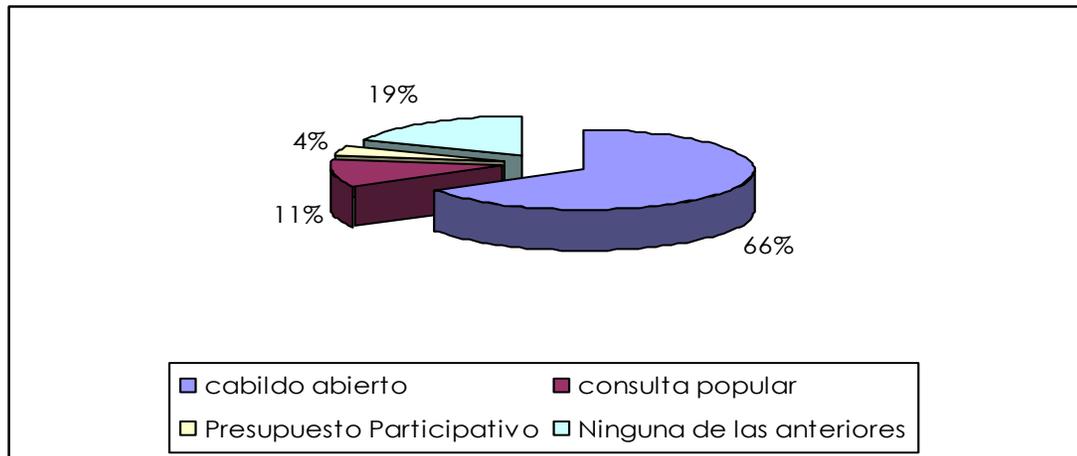
En este apartado demostraremos el punto de vista de la ciudadanía de Ayutuxtepeque en relación a la participación ciudadana, como las autoridades municipales involucran a los ciudadanos en las decisiones del municipio, ya que es un punto importante para satisfacer las necesidades primordiales que afronta el municipio, para alcanzar el desarrollo local.

A continuación presentamos los resultados obtenidos en la investigación de campo, enumerando cada pregunta que se les realizaron a los ciudadanos del municipio de Ayutuxtepeque y su respectivo análisis que como grupo concluimos, por lo que las preguntas se enuncian una a una de la siguiente forma:

## **5.1 Resultado de Entrevistas**

### **1. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana se implementan en el municipio de Ayutuxtepeque?**

- a) Cabildo Abierto
- b) Consulta Popular
- c) Presupuesto Participativo
- d) Ninguna de las anteriores



### **INTERPRETACIÓN.**

De acuerdo a las respuestas obtenidas podemos observar que el 66% de los ciudadanos entrevistados consideran el cabildo abierto como la forma de participación ciudadana que mas se implementa en el Municipio de Ayutuxtepeque debido a que este, les da la oportunidad de participar en reuniones publicas junto al consejo Municipal en temas de interés relacionados con la comunidad.

En segundo lugar se encuentra la consulta popular con el 11% de las respuestas obtenidas como mecanismo de participación ciudadana y con un 4% se considera el presupuesto participativo como el tercer mecanismo de participación ciudadana que mas se implementa en el Municipio de Ayutuxtepeque.

De acuerdo a nuestra investigación un porcentaje considerable siendo este el 19% de los entrevistados consideran que no se implementa ningún mecanismo de participación ciudadana en el municipio de Ayutuxtepeque, en razón de no tener conocimiento que existen formas de participar democráticamente en las decisiones de un gobierno local.

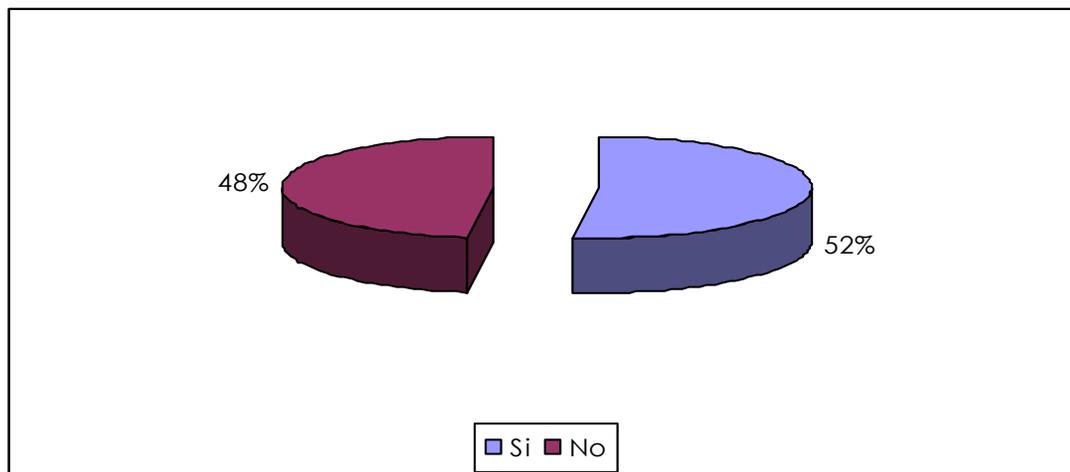
Los mecanismos de participación ciudadana, están constituidos como las herramientas de indispensable valor jurídico para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos del gobierno local. Se encuentran establecidos por el art.116 del Código municipal donde se dictan todas las normas sobre mecanismos de participación ciudadana y estos son: a) Sesiones Públicas del Concejo; b) Cabildo Abierto; c) Consulta Popular; d) Consulta Vecinal Sectorial; e) Plan de Inversión Participativo; f) Comités de Desarrollo Local; g) Consejos de Seguridad Ciudadana; h) Presupuesto de Inversión Participativa; e i) Otros que el Concejo Municipal estime conveniente.

Es por tal razón que los gobiernos municipales están obligados a promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, y hacer partícipes a los ciudadanos de la vida pública municipal haciendo efectiva la participación del ciudadano en la decisión, gestión, información, control y fiscalización de los asuntos públicos.

**2. ¿Da a conocer la municipalidad de Ayutuxtepeque los mecanismos de participación ciudadana?**

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_



### **INTERPRETACIÓN.**

De acuerdo al Art. 115 del Código Municipal es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente; siendo esto indispensable para construir la democracia. Por eso, resulta fundamental para favorecer el control de los/las gobernantes, la participación para transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas.

La participación fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

Nuestro sistema normativo recopila un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con el objeto de proporcionar los mejores servicios y

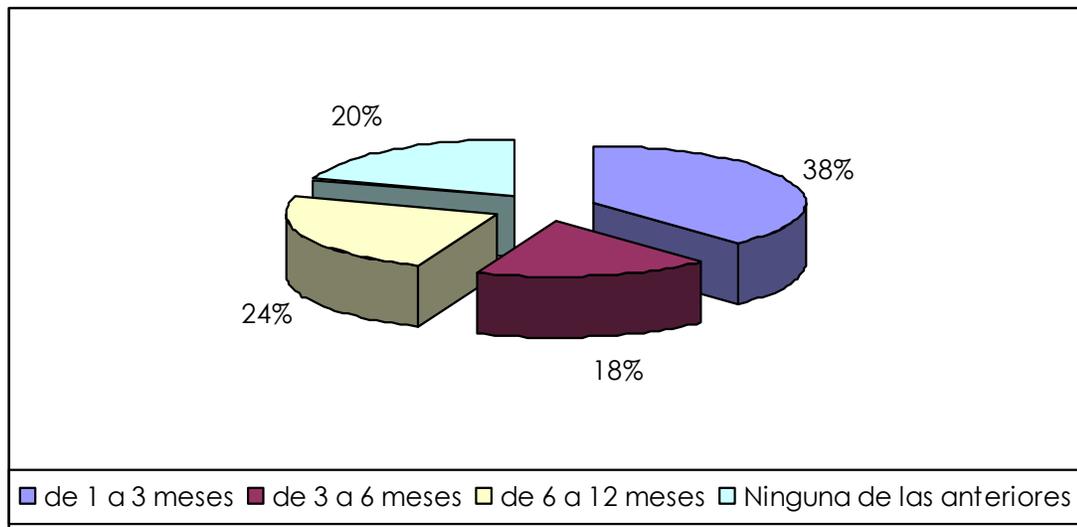
oportunidades a la población a fin de contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos del Municipio de Ayutuxtepeque aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones.

A pesar que existe legislación municipal que regula la democracia participativa y directa de los ciudadanos la población sigue ignorante en el conocimiento de la misma; ya que de acuerdo a las respuestas obtenidas el 52% de la población cree que no se dan a conocer los mecanismos de participación ciudadana y el 48% de la población entrevistada considera que el municipio si da a conocer los mecanismos de participación ciudadana.

Por lo tanto no es suficiente el poco conocimiento de la población sobre los mecanismos de participación, puesto que lo correcto seria, que el Gobierno local fomente la cultura de la participación ciudadana a fin de adoptar la democracia en los Municipios.

**3. ¿Con qué frecuencia se desarrollan dichos mecanismos en el Municipio de Ayutuxtepeque?**

- a) de 1 a 3 meses
- b) de 3 a 6 meses
- c) de 6 a 12 meses
- d) Ninguna de las anteriores



### **INTERPRETACIÓN.**

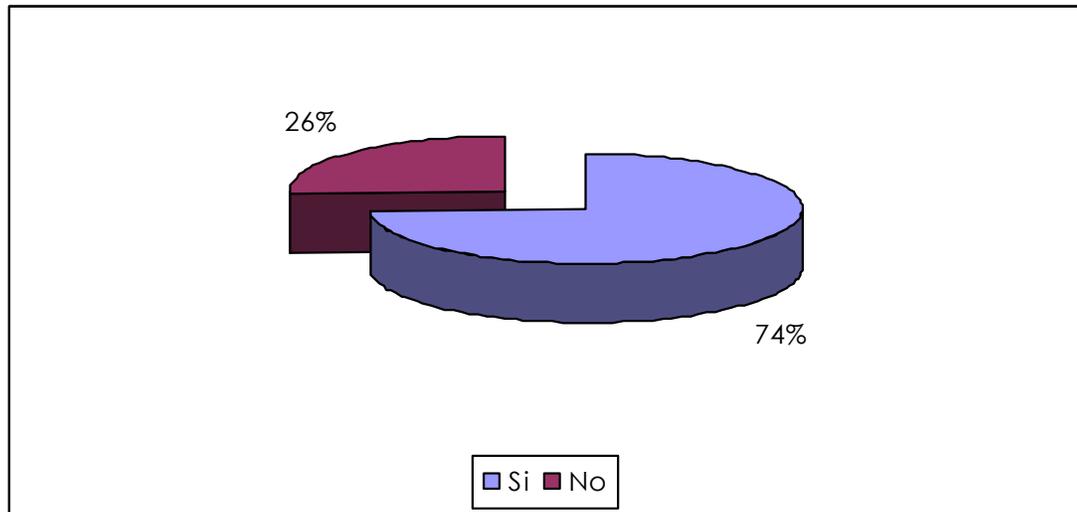
De acuerdo a las respuestas obtenidas, en el rango de exposición, en primer lugar se encuentra de uno a tres meses con un 38% siendo este el período en el cual se efectúa cualquier mecanismo de participación ciudadana, en segundo lugar se encuentra el rango de 6 a doce meses con un 24%, en tercer lugar con un 20% de las respuestas obtenidas considera que en ningún periodo de tiempo desarrollan los mecanismos de participación ciudadana y por ultimo con un porcentaje del 18% se encuentra el rango de tres a seis meses de realización de los mecanismos de participación ciudadana en el Municipio de Ayutuxtepeque.

Esto resultados hacen notar que es necesario e indispensable que los distintos mecanismos de participación ciudadana se desarrollen con más frecuencia a fin de participar democráticamente en sus derechos los ciudadanos de Ayutuxtepeque.

**4 ¿Conoce usted algún proyecto realizado por la municipalidad de Ayutuxtepeque en su período de gestión para lograr el desarrollo local?**

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_



#### **INTERPRETACIÓN.**

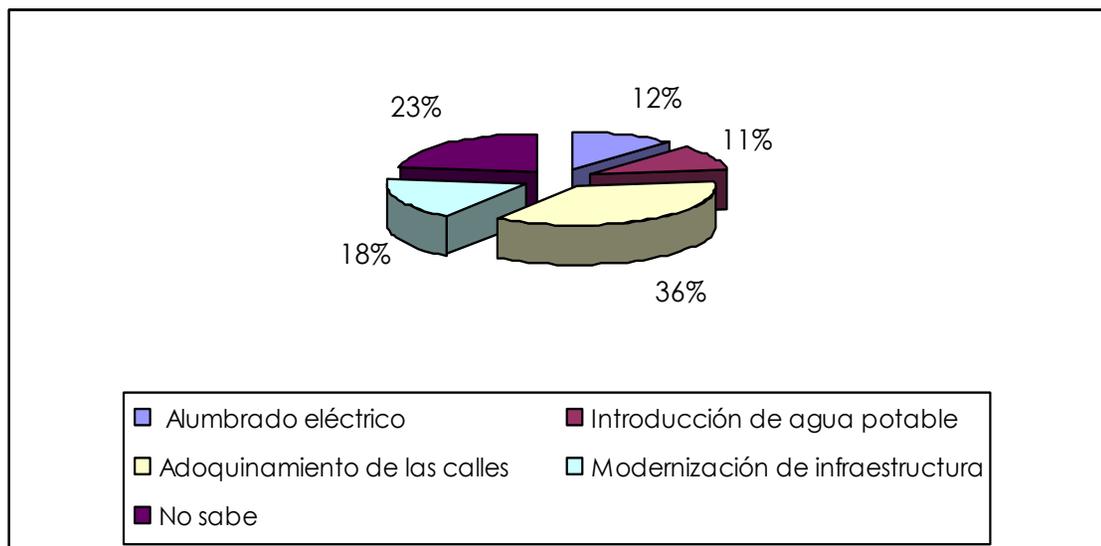
El Desarrollo local, implica una mejora de las condiciones de vida y de trabajo, que lleve consigo la creación de empleo y riqueza compatibles con la preservación del medio y del uso sostenible de los recursos naturales y la realización de obras y proyectos que favorezcan a la comunidad, y de acuerdo a la investigación realizada la mayor parte de la población del Municipio de Ayutuxtepeque tiene conocimiento de proyectos que benefician a la comunidad, reflejándose en un 74% de las respuestas obtenidas, mientras que un 26% no tiene conocimiento de proyectos realizados por la municipalidad.

Los proyectos que el municipio de Ayutuxtepeque puede realizar para mejorar las condiciones de vida de los habitantes se encuentran: proyectos sociales, deportivos y culturales, proyectos de educación para la salud,

programas de planificación familiar, programas de lucha contra las drogas, la violencia y delincuencia juvenil, adoquinamiento de calles, alumbrado eléctrico, obras de potabilización de agua, aseo municipal en parques y calles, recolección de basura, procesamiento de desechos, modernización de infraestructuras en parques o edificios, etc... los cuales se realizan de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

**5. Si su respuesta es afirmativa ¿qué tipos de proyecto ha realizado?**

- a) Alumbrado eléctrico
- b) Introducción de agua potable
- c) Adoquinamiento de las calles
- d) Modernización de infraestructura
- e) No Sabe



**INTERPRETACIÓN.**

De acuerdo a la investigación un 36% consideran que el proyecto que mas realizado por el Municipio de Ayutuxtepeque es el Adoquinamiento de

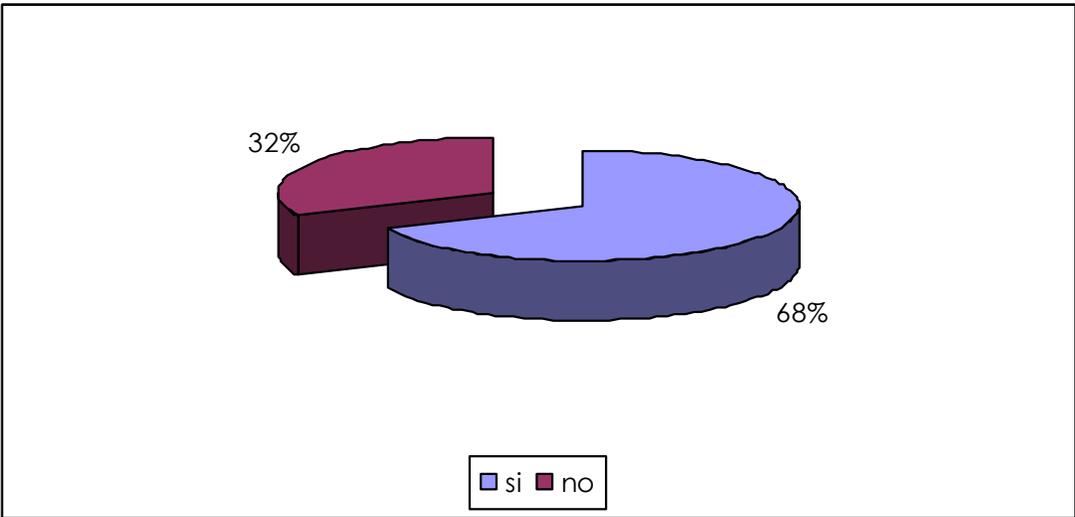
las calles, un 18% de la población considera la Modernización de infraestructura como segundo proyecto realizado por la Alcaldía, en tercer lugar con un 12% se encuentra el alumbrado eléctrico y un 11% de la población considera la introducción de agua potable como proyecto realizado por la Municipalidad; así mismo, un 23% de la población entrevistada no sabe que tipo de obras o proyectos a realizado la Alcaldía Municipal de Ayutuxtepeque que beneficien a la comunidad.

La elaboración de proyectos es muy importante para el desarrollo de la comunidad ya que acorde a éstos es como se ve el progreso de la municipalidad y en el municipio de Ayutuxtepeque la que más se ha implementado es el adoquinamiento de las calles, esto con el propósito de mantener una buena imagen en las diferentes comunidades.

**6. ¿Considera que los ciudadanos del Municipio de Ayutuxtepeque colaboran con la municipalidad para alcanzar un desarrollo local?**

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_



## **INTERPRETACIÓN.**

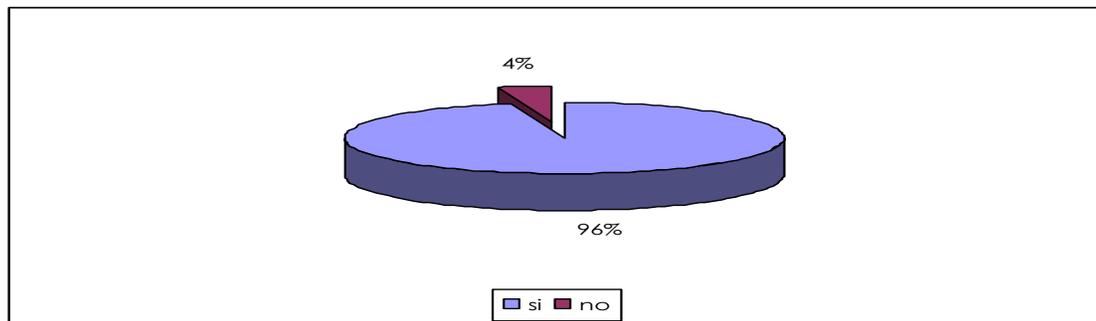
El desarrollo local de los municipios exige la participación activa de la propia población a fin de contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos del Municipio, de ahí que el 68% de los entrevistados consideran que la población del Municipio de Ayutuxtepeque coopera con el Gobierno Local; mientras que el 32% consideran que los ciudadanos del Municipio de Ayutuxtepeque no se incorporan al desarrollo local de su comunidad.

Desde el punto de vista de que el Municipio es la institución garante de nuestra participación en la formación y conducción de la Sociedad Local; que participemos de la vida pública municipal es fundamental, a ese derecho, le asiste el deber de que cada uno de los ciudadanos seamos corresponsables de la conducción del municipio, de ahí que es importante que comprometamos nuestra propia responsabilidad y obligación de participar con el municipio, ya que para alcanzar el desarrollo local es imposible sin la cooperación de los propios individuos sociales, los colectivos a los que necesariamente tiene que integrarse al Municipio y en conjunto transformar el medio y adaptarlo a la satisfacción de las necesidades sociales.

**7. ¿Considera usted que al haber más involucramiento por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones de la gestión municipal de Ayutuxtepeque se lograría el desarrollo local?**

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_



### **INTERPRETACIÓN.**

Al implicarse la población de un municipio en la toma de decisiones favorece el control de los/las gobernantes, transmite mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suaviza los conflictos, favorece los acuerdos, y hace menos costosa la toma de decisiones políticas; esto se puede lograr a través de la participación ciudadana.

De acuerdo a las repuestas obtenidas el 96% de los entrevistados considera que un papel activo de la población dentro de la toma de decisiones contribuiría a lograr el desarrollo local del Municipio de Ayutuxtepeque mientras que un 4% de la población consideran que no.

Para lograr el desarrollo local de cada uno de los municipios es indispensable que los ciudadanos se involucren en el ejercicio de la critica publica de manera constructiva en razón de las medidas políticas o decisiones tomadas acertadamente por los funcionarios públicos en aras de consolidar la democracia tomando en cuenta la opinión de los ciudadanos; o la presentación de propuestas que contribuyan a mejorar o resolver lo que a la luz de los ciudadanos se deba superar.

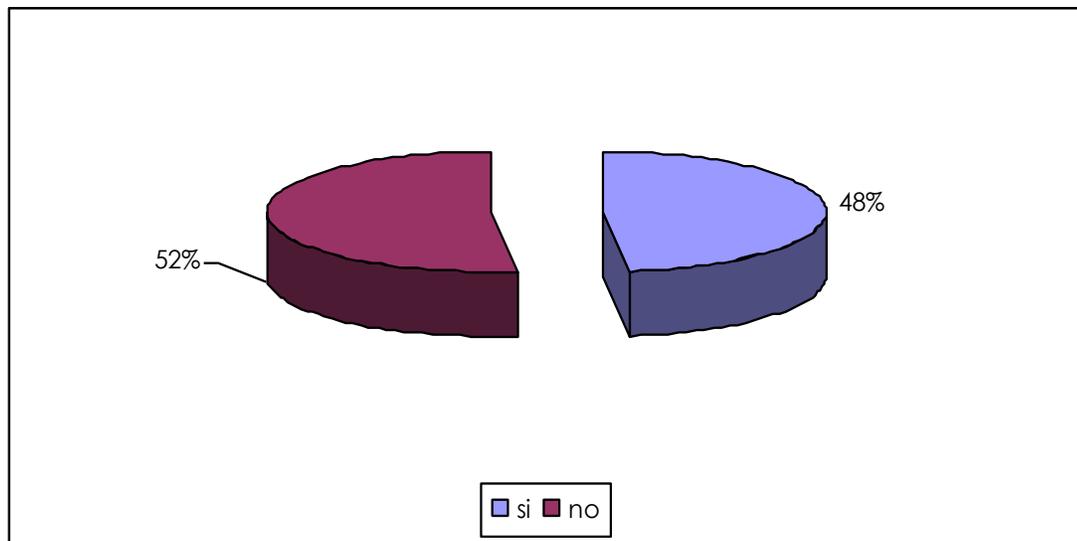
Al involucrarse los ciudadanos en la vida de un gobierno local permite conocer las posibilidades reales que las municipalidades tienen para

responder a las necesidades; así mismo permite el acceso a la información por parte del ciudadano, logrando entonces alcanzar una opinión al respecto convirtiéndolo en una forma directa y permanente de participación que garantiza el buen ejercicio en el poder y en la gestión de funcionarios y de la municipalidad.

**8. ¿Esta usted satisfecho con la gestión pública que esta realizando las autoridades municipales al frente del Municipio?.**

SI \_\_\_\_\_

NO \_\_\_\_\_



**INTERPRETACIÓN.**

La gestión pública de un gobierno local comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad importante que se desarrolla para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de

ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales.

Es necesario que exista una organización administrativa adecuada, para que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal, y de acuerdo a la encuesta un 52% de la población entrevistada si esta conforme con las acciones tomadas por el Municipio de Ayutuxtepeque mientras que un 48% no esta satisfecho con la gestión publica de la Alcaldía Municipal.

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

#### **6.1 Conclusiones**

Como grupo de Investigación hemos enumerado una serie de Conclusiones sobre la temática de nuestra tesis, la cual consiste en “La Participación Ciudadana como Estrategia Nacional para el Desarrollo Local. Caso Municipio de Ayutuxtepeque”. Esto con la finalidad de dar a conocer los resultados que se han obtenido al finalizar la investigación.

- 1) La participación ciudadana se relaciona principalmente con la democracia participativa y directa; está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político.
  
- 2) La participación fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con

las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural. Con la aportación de hombres y mujeres a los asuntos públicos se da un salto cualitativo de la Democracia Representativa a la Democracia Participativa.

- 3) En la participación ciudadana debe de prevalecer el interés de la población sobre el interés individual o de cierto sector de la municipalidad, impidiendo toda actividad arbitraria que pueda generar una insatisfacción de la sociedad en la gestión municipal.
- 4) Es necesario implementar una política de participación ciudadana idónea encaminada a la información y la participación de la población, concientizando a la sociedad a través de la educación municipal, información pública y la integración en proyectos de necesidad para el municipio encaminado al desarrollo local, con el fin de preservar y conservar una motivación de los ciudadanos para integrarse a la participación ciudadana.
- 5) En el municipio de Ayutuxtepeque se carece de una normativa que le dé institucionalización a la participación ciudadana y sus mecanismos, concibiendo la normativa como un proceso educativo en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y no una normativa de tipo punitiva, ya que al obviar las autoridades municipales este punto conlleva a la disminución en la promoción de la participación ciudadana en la toma de las decisiones con el fin de lograr el desarrollo local, finalizando la gestión municipal en una serie de arbitrariedades que retrocedan en el proceso de democracia ciudadana.

6) De las conclusiones que se abordan en la investigación, concluimos de manera general que tiene viabilidad la propuesta de participación ciudadana para el municipio de Ayutuxtepeque, ya que esto contribuirá a la construcción de la democracia del municipio y aportar por este medio a la democratización del país. Para ello el municipio deberá retomar las recomendaciones planteadas en este estudio, para adecuarla a sus realidades concretas.

## **6. 2 Recomendaciones**

El estudio de nuestro tema sobre “La Participación Ciudadana como Estrategia Nacional para el Desarrollo Local. Caso Municipio de Ayutuxtepeque” surge ante la necesidad de evaluar si las políticas utilizadas por el Gobierno Local son capaces de lograr un impacto significativo sobre la comunidad del Municipio de Ayutuxtepeque a fin de involucrar democráticamente la participación ciudadana. El análisis municipal involucró un proceso de consultas a ciudadanos que proveyeron valiosa información para ayudar a definir los resultados y recomendaciones del estudio que a continuación se establece:

- 1) La función principal de los gobiernos locales es la promoción del desarrollo, impulsando como estrategia para el desarrollo local del Municipio de Ayutuxtepeque, el ejercicio pleno de la ciudadanía dentro de un orden democrático a través de los mecanismos de participación, exigiendo la participación activa de la propia población a fin de contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos del Municipio.
- 2) Es indispensable que el Gobierno local fomente y promueva la cultura de la participación ciudadana a fin de implementar la participación activa de la propia población contribuyendo a mejorar la política y la gestión de

los asuntos públicos del Municipio de Ayutuxtepeque, haciéndose valer de mecanismos tales como campañas, conferencias, publicidad, divulgación, información, comunicación o anuncios encaminados a dar a conocer a la población las diferentes formas de participar democráticamente en las decisiones de un gobierno local, adoptando una democracia participativa a fin de lograr el desarrollo local en el Municipio de Ayutuxtepeque, pues la población en general es la beneficiada.

- 3) La Municipalidad, debe fomentar interés en los espacios de participación ciudadana ya existentes, para su consolidación y a la vez desarrollar un plan de capacitación a líderes de cada comunidad en el tema de participación ciudadana ya que esto contribuirá a desarrollar mayor capacidad en la ciudadanía para lograr el desarrollo local del municipio.
- 4) El Municipio de Ayutuxtepeque debe promover mecanismos que permitan acercar más el gobierno local a la comunidad, permitiendo que los ciudadanos, como miembros de la comunidad, se relacionen con las autoridades municipales, facilitando la comunicación con sus gobernantes, ya que la participación ciudadana es una buena estrategia y oportunidad para ello, de esa forma, se generaría mayor credibilidad en la gestión municipal, se dinamizaría la participación ciudadana y se iniciaría un proceso de contribución al desarrollo local.
- 5) Para que la participación ciudadana sea viable y los ciudadanos impulsen el desarrollo local, se debe tomar en cuenta las condiciones de organización territorial y sectorial, niveles de participación y mecanismos o formas de participar de los territorios; fomentando así, el bienestar de

los pobladores a través de la prestación de servicios públicos y el desarrollo de su localidad.

- 6) Es necesaria la creación de una Ordenanza Reguladora de las Asociaciones Comunales, del Municipio de Ayutuxtepeque con el fin de participar organizadamente en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal, permitiendo a las comunidades tener un régimen normativo para organizarse y participar en los procesos de gestión del desarrollo comunitario, debiendo propiciar el Municipio de Ayutuxtepeque la incorporación de los ciudadanos en las asociaciones comunales y su participación organizada a través de las mismas.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- AROCENA, J. **“El desarrollo Local: Un desafío contemporáneo”**  
Ediciones Santillana, Uruguay 2001.
- **“Desarrollo Local y Descentralización en Centro América”** 1ª  
Edición COMURES, El Salvador 2002.
- SEVILLA, GONZALO, **“Planeación Estratégica Participativa Municipal”** COMURES 2005.
- ARROSENDA, JOSE. **“Propuesta Metodológica para el estudio de Procesos de Desarrollo Local”** COMURES 2005.

### MANUALES

- **“Manual Metodológico: Sustentabilidad en el Desarrollo Local”**.  
Noviembre de 2002.
- **“Taller sobre Metodologías para promover el Desarrollo Local”**,  
(COMURES, ISDEM, PNUD Y FISDL). Noviembre 2002.
- **“Manual Metodológico: Formulación de Agendas para la sustentabilidad en el desarrollo local”**, Noviembre de 1998.
- CERRITOS PORFIRIO. **“Refuerzos de los Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel local”**, Enero 2000.

### REVISTA

- **“Revista Geográfica del Municipio de Ayutuxtepeque”**, año 2003.

## **SITIOS WEB**

[http://www.udenar.edu.com/derechopublico.](http://www.udenar.edu.com/derechopublico)

[http://es.wikipedia.org/wiki/cabildo\\_colonial](http://es.wikipedia.org/wiki/cabildo_colonial)

<http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli45.htm>

<http://democraciaparticipativa.net/documentos/TeoriaReferendumPlebiscito.htm>

## **LEGISLACION**

- **Constitución de la República de El Salvador de 1983.**
- **Código Municipal de 1986 y reformas.**
- **Ordenanza para la Transparencia en la gestión Municipal y la participación ciudadana del Municipio de San Salvador de 2002.**

## **TESIS**

- **“Historia del Desarrollo Local”.** Maestría en Desarrollo Local, Universidad “José Simeón Cañas”, tesis, El Salvador 2001.
- **HERNANDEZ ESCOBAR, CARLOS; HENRIQUEZ, MARCO ANTONIO “Diseño de un plan de calidad total para promover la eficiencia en los servicios que proporciona la alcaldía municipal de Ayutuxtepeque departamento de san salvador”,** Universidad de El Salvador, 2002.