



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN SOCIAL
DIRECCION DE INVESTIGACIONES

Participación ciudadana y estrategias de comunicación en gobierno central de El Salvador

ISBN 978-99923-21-60-7

Camila Calles Minero

Investigadora

Dirección de Investigaciones

2009

La presente investigación fue subvencionada de forma total por la Universidad Tecnológica de El Salvador. Las solicitudes de información, separatas y otros documentos relativos al presente estudio pueden hacerlos a la dirección postal: Calle Arce, 1020, Universidad Tecnológica de El Salvador, Vicerrectoría de Investigación y Proyección Social, Dirección de Investigaciones, en edificio *José Martí*, 2ª planta, o al correo electrónico Camila.Calles@utec.edu.sv

Índice

	Página
Resumen.....	3
Introducción.....	4
Método.....	31
Objetivos.....	31
Resultados.....	33
Mecanismos de participación ciudadana en el gobierno Central.....	34
Estrategias de comunicación de la participación ciudadana en las oficinas gubernamentales.....	73
Discusión.....	82
Referencias.....	88
Anexo / Propuesta.....	91

“Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis,

ellos deciden".
Graffiti anónimo citado por Chaguaceda

Resumen

La participación ciudadana en el gobierno central de El Salvador es vista solo desde la cara de la denuncia, y un leve acercamiento con la gente; hacen falta mecanismos en los que realmente la población incida en la toma de decisiones gubernamentales. No hay espacios en donde se escuchen, se vean y se sientan las peticiones que nacen desde el interior de los diferentes grupos sociales. Si bien muchas instituciones del Estado tienen espacios en los que la población denuncia diferentes aspectos, en esas oficinas gubernamentales no es posible que una persona se acerque y proponga formas de trabajo o cambios estructurales. No todas las instancias del Estado salvadoreño abren sus puertas a la población. Además, los contados mecanismos de incidencia con los que cuenta la población no son divulgados adecuadamente, las instancias del gobierno no tienen estrategias de comunicación exclusivas para promover la participación ciudadana, más bien son parte de los trabajos comunicacionales de toda la institución. Las unidades o departamentos de comunicaciones de las oficinas públicas no miden el impacto que tiene su trabajo en fomentar la participación ciudadana, y los espacios que tienen en sus páginas electrónicas para recibir consultas y peticiones de información no resultan ser efectivas, en cuanto a que no responden a esas solicitudes.

Introducción

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua (2001) participar es tomar parte de algo, es compartir, tener las mismas opiniones e ideas que otra persona. Esa acción se puede llevar hasta el interior de la dinámica social, y así surge la participación ciudadana.

El hablar de las acciones dentro de la sociedad es más complejo que solo el hecho de tomar parte en algo. La participación ciudadana tiene como objetivo incidir de alguna manera en el aparato del Estado, abonar en la construcción de políticas públicas.

Para ello, el Estado tiene que entablar un diálogo con la ciudadanía. Vivas Tafur (1997) establece que la participación ciudadana se desarrolla en espacios públicos, privados, territoriales, sectoriales, políticos, sociales y económicos, así como en institucionales y en no institucionales, donde los gobernados demandan de una real y mayor participación en el ejercicio de las actividades.

En ese sentido, Lorduy (1992, citado por Vivas) afirmó que “participación es tomar parte o intervenir en un proceso de acción. Intervenir es incidir para transformar, afectar, decidir en la realización de un proceso y con el propósito de desarrollar nuevos puntos de vista en los espacios de vida colectiva”.

La participación ciudadana se remonta a las ciudades-estado griegas, en donde el tamaño de estas dependía de la posibilidad de reunir una asamblea de ciudadanos con plenitud de derechos, capaces de oírse recíprocamente. Por eso la comunicación, la participación y la democracia tenían una vinculación especial según López (2001).

En El Salvador la búsqueda de intervención por parte de la sociedad en la toma de decisiones se puede vislumbrar desde la tercera década del siglo pasado, en donde movimientos indígena-campesinos intentaban cambiar la dinámica social. Otro ejemplo de participación fue la capacidad organizativa social que se hizo evidente durante la década de los 80.

Sin embargo, estas manifestaciones eran de índole político, y orientadas a cambiar toda una estructura. Después de los Acuerdos de Paz (1992) la forma de incidir cambió, surgieron organizaciones civiles en áreas específicas que iniciaron por construir discursos en aras de cambiar las condiciones de vida en torno a temas concretos.

De acuerdo con Góchez (2008) la importancia de la dedicación y participación auténtica de todos los grupos sociales para alcanzar el desarrollo sostenible fue reconocida por 178 gobiernos en la Cumbre de la Tierra en 1992, donde se estableció que uno de los requisitos para lograr el desarrollo sostenible era la amplia participación de la opinión pública en la adopción de las decisiones.

Góchez (2008) afirma que “el desarrollo debe centrarse en el ser humano, ello implica darle protagonismo a las personas y a las organizaciones civiles en lugar de ignorárselo de negárselo o de quitárselo”.

Azpuru, Blanco, Córdova, Loya, Ramos y Zapata (2007) establecen que, en el caso de El Salvador, la historia de la concertación es corta y las iniciativas que han logrado desarrollarse han sido frágiles, cambiantes y limitadas.

Según esos autores, el primer espacio de concertación que vivió El Salvador fue el “Pacto de San Andrés”, firmado en mayo de 1995 por el gobierno del presidente Armando Calderón Sol y por el recién creado Partido Demócrata (PD), y en donde se establecieron nuevas correlaciones de fuerza para la vida política en el país. Un año después de su firma, el PD anunció la ruptura del pacto debido al incumplimiento del gobierno.

Según Cubías (2009), desde 1992 se registran más movimientos sociales en busca de abrir espacios para que sus propuestas sean escuchadas. De ahí que las organizaciones sociales sigan utilizando las marchas y las protestas para incidir en la promulgación de leyes que les favorezcan.

Sin embargo, esos llamados no tienen que surgir desde la población, más bien el Estado tiene que abrir los canales adecuados para que la población incida, o para que la población pueda abocarse y poner sus respectivas propuestas.

La participación ciudadana es, entonces, un proceso sistemático por medio del cual la ciudadanía se organiza para incidir en la vida pública nacional y municipal, a través de mecanismos e instrumentos que les permiten ser parte activa de la toma de decisiones, del control social y de la corresponsabilidad, actuando de manera asociada con sus gobernantes en aras de procurar el bien común y de construir una nueva cultura política democrática de acuerdo con la Iniciativa Social para la Democracia (ISD, 2002).

La participación se convierte en un elemento fundamental de la gobernabilidad democrática en el marco del desarrollo sostenible, por lo que la participación es el elemento del cual depende la posibilidad de construir un sistema político y social realmente democrático, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1998).

Para Vargas (1995, citado por Vivas, 1997) la acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido con una actividad pública (es decir, su gestación, discusión, formulación de respuesta, ejecución y control del proceso), intentando transformar para que esta responda a sus intereses, se considera participación ciudadana.

Para Barten y Pérez (2003) la participación social es referida a los procesos sociales a través de los cuales los grupos, organizaciones, instituciones y sectores se unen en una alianza para diseñar, probar y poner en práctica soluciones a determinados problemas.

Arstein (1969, citado por Barten y Pérez, 2003), en su clásico estudio sobre la participación, concebía como una escalera, desde los escalones de no-participación (manipulación), pasando por diversos grados de información, consulta, coordinaciones y establecimiento de alianzas o parcerías hasta el control ciudadano (delegación de poder y control ciudadano para la toma de decisiones).

De igual forma, se entiende participación ciudadana como el derecho y la capacidad jurídica y política de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente, directamente o a través de sus representantes legítimos y mediante diferentes modalidades en los procesos de gestión de instancias de gobierno, según Ccoyllo (2007), quien además establece que la participación ciudadana legítima en la gestión de los gobiernos locales y

regionales permite la incidencia ciudadana en la gestión pública, y construye y fortalece capacidades para el ejercicio de la ciudadanía.

La práctica de la participación ciudadana es parte del engranaje para hacer efectiva la democracia. Es por ello que países como El Salvador, en donde se intenta consolidar la democracia, es relevante hablar de las acciones sociales que de alguna u otra manera la construyen y solidifican.

Y es que el ejercicio de la democracia depende del papel de la sociedad y sus ciudadanos. Orozco (2007, párrafo 2) afirma que “sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser: representatividad y legitimidad”.

El mismo autor señala que el aumento gradual de las democracias recientes está vinculado a los procesos de liberalización política, así como a los intentos de extender la participación. Sin embargo, tales intentos no han sido profundizados en todos los niveles. Por tal razón es importante prestar atención a las modalidades de la participación y al estado de las condiciones que facilitan su desarrollo, especialmente en lo que atañe a Centroamérica.

La no puesta en marcha de la participación ciudadana en las democracias puede responder, en parte, al no esclarecimiento del término mismo, puesto que no todos entienden que el hecho de participar no solo es dejar hablar, sino también dejar hacer.

Vivas (1997, p. 21) sostiene que “al no aclarar el concepto de participación ciudadana, los mecanismos diseñados quedan un poco en el vacío, con un carácter meramente instrumental”, y explica que uno de los aspectos que más limitaciones genera a los ciudadanos es el desconocimiento de sus capacidades para autodeterminarse, progresar y decidir en asuntos que son de su interés y que desafortunadamente son irrespetados al imponérseles las decisiones que les afectan su vida diaria.

Azpuru y otros (2007) hacen una diferencia entre democracia participativa y democracia representativa. La primera es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las

políticas públicas; por el contrario, la democracia representativa está regularizada al punto de ser un ritual periódico; la democracia participativa es más aleatoria, pero también más oportuna pues invoca la intervención social según la necesidad.

Es por ello que la democratización no debe dirigirse únicamente a las prácticas electorales, sino a lograr la redistribución más igualitaria del poder dentro de una sociedad. Al hablar de democracia participativa se hace referencia a las mediaciones entre el Estado y la sociedad, las que se producen a través de la participación ciudadana. Esta se refiere a las posibilidades que los ciudadanos, comunidades y diversos grupos sociales tienen de incidir en las políticas públicas y de realizar auditoría social, sin pasar necesariamente por la democracia representativa, los partidos políticos o la organización gremial (Azpuru y otros, 2007).

La participación ciudadana se podría invocar para tratar asuntos económicos, administrativos y políticos, puesto que el desarrollo democrático requiere consolidar tanto la democracia representativa como la participativa, a través de procedimientos que permitan ampliar la intervención ciudadana en los asuntos públicos. La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. (Azpuru y otros, 2007).

A pesar de que la globalización ha intensificado y extendido las relaciones socioeconómicas entre personas más allá de los contornos territoriales, la preferencia por el orden democrático, el ejercicio de la ciudadanía y la participación política continua siendo imperativo de cualquier orden político. La premisa principal de esta aceptación se basa en el entendimiento de estos como bien común; es decir, como un valor que le corresponde a la humanidad y un recurso que la habilita para realizar el libre ejercicio de sus funciones, sentencia Orozco (2007).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (1998) explica que América Latina y el Caribe han vivido épocas aquejadas por los males del despotismo y el populismo, los que engendraron una cultura que no solamente desincentiva la participación, sino que pretenden hacerla superflua. Los Estados populistas fueron un “educador colectivo” en la negación de una cultura proclive a la participación. En algunos países el

Estado dictatorial, e incluso la situación de conflicto, impidió el ejercicio de la participación.

Vivas (1997) explica también que existen varios puntos de vista con respecto a la participación ciudadana; una de ellas es ver esta como un instrumento real y efectivo para fortalecer la democracia, logrando la cooperación ciudadana organizada al cumplimiento de los fines del Estado. Otros consideran que los mecanismos de participación ciudadana son un sofisma de distracción, que se instituyen para dar legitimidad al Estado, restándole espacio a la acción popular espontánea de tipo reivindicativo. Existen también los escépticos, para los cuales, si bien la participación ciudadana es necesaria y conveniente para la normalidad institucional y a democracia, esta no se da por ley o decreto, sino que es un producto de la evolución económica y social, por lo que abrir espacios para la participación ciudadana no es práctico, pues estos se van generando automáticamente a medida que los mayores niveles de progreso y de independencia de las necesidades insatisfechas hacen que el ciudadano consciente participe activamente no en procesos meramente reivindicativos, sino en el análisis global del devenir social.

Pese a esas formas de ver a la participación ciudadana, esta es utilizada, al menos verbalmente, por políticos, funcionarios y organizaciones sociales. “Las fiestas locales organizadas por las asociaciones, barrios y el propio municipio proporcionan una buena ocasión para salir en la foto, ‘cerca de los ciudadanos’. Desgraciadamente, para muchos representantes políticos, la participación ciudadana finaliza en ese momento” (Parrado y Löffler, 2006, p.1).

Los mismos autores establecen que “las iniciativas que van más allá, como involucrar a los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones o incluso delegar la ejecución de determinadas tareas en ellos, son en general consideradas como altamente sospechosas, tanto por los cargos electos como por los funcionarios” (Parrado y Löffler, 2006, p.1).

Participar políticamente es, entonces, según Vivas, acceder al poder o a la representación en su ejercicio (ser elegido o elegir) con el fin de tener capacidad decisoria sobre la orientación de los asuntos políticos generales; influir en las decisiones estatales para solucionar problemáticas particulares; lograr que iniciativas particulares (individuales

o colectivas) se adopten oficialmente y se operacionalicen, así como controlar el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de las responsabilidades, además de vigilar y castigar las infracciones de los responsables; reforzar el sentimiento de pertenecía a un colectivo, legitimar decisiones adoptadas o por adoptar, incidir en la orientación y destino de la nación, la región o la localidad, fortalecer la democracia. En definitiva, modificar el estatus quo.

Siguiendo a Vivas (1997), este establece que un buen paso para alcanzar la democracia es que los Estados involucren a un gran número de ciudadanos en la formulación, trazado y ejecución de las políticas públicas, diseñadas como respuesta a la solución de los problemas que afectan a los habitantes de determinadas ciudades.

Es evidente que para las épocas de elecciones, sobre todo cuando se tienen antecedentes de altos índices de ausentismo, los discursos políticos se centran en hacer gobiernos participativos, en escuchar al pueblo.

Para Hurbe (2005) la democracia no solo es una forma de gobierno, es un proceso para la toma de decisiones, por ende, un proceso perfectible y que debe abogar por la participación de todos en las instituciones políticas.

Hurbe acota, además, que es necesario no solo extender la participación a todos los espacios donde el ciudadano pueda votar, sino que también para extender, en un sentido activo, la participación ciudadana, creando por parte de los poderes públicos las condiciones idóneas para el surgimiento de un nuevo ethos social, en la tradición republicana. Por ello, el autor establece que no solo con votar se agota la participación, más bien los ciudadanos tendrían que plantear preguntas y propuestas.

Marshall y Jagers (2000, citados por Orozco) realizaron un estudio sobre instauración de la democracia y establecen que desde los años 70 el número de países democráticos ha aumentado gradualmente, dejando poco a poco los sistemas autoritarios. Esto no significa que los problemas de la democracia hayan desaparecido. Al contrario, establecen los autores, en aquellos países en transición el reto de institucionalizar la democracia

representa una tarea ardua, plagada por la amenaza de prácticas antidemocráticas como la exclusión y la discriminación.

Orozco (2007) habla de democracia cuando se refiere a la capacidad de un Estado de gobernarse a sí mismo mediante procedimientos que garanticen la participación de los ciudadanos, en el sentido de elegir tanto su forma de gobierno como a los líderes que les representen. “En este sentido, la participación política ciudadana se refiere al grado en que se involucra el individuo, y de la sociedad en señalar pautas o agendas de acción social y política que afectan sus intereses.”

Para Vivas (1997), tradicionalmente la participación ciudadana no pasa de ser un ejercicio inocuo que legitima decisiones ya adoptadas o que se adoptarán unilateralmente, pero revestida del disfraz de concertadas y democráticas.

El PNUD (1998) establece que actualmente existen problemas que han surgido a raíz de la disfunción de los valores de la participación, la crisis de representatividad de algunos países y la crisis de los partidos políticos.

Vivas (1997) asegura que para que se dé la participación ciudadana existen dos condiciones: la exclusión de la cohesión, puesto que la participación es una decisión individual y por lo tanto no se puede imponer y, en segundo lugar, tiene que existir el sentimiento de pertenencia que trasciende los actos individuales.

En ese sentido, El Salvador tiene actualmente condiciones nunca antes registradas, puesto que la libertad de expresión está vigente y presente, así como la libertad de reunión y de asociación, que permiten la formación de una oposición política y el derecho de protesta, al mismo tiempo que contribuyen al control sobre el poder. Todos estos derechos sin duda fortalecen a la sociedad, pues generan las condiciones básicas para su organización, expresión y movilización, y posible incidencia en las instituciones estatales (Uceda, 2005).

Ver la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los conflictos sociales permitiría que todos los actores comprometidos utilicen los canales y espacios establecidos

para que todos los estratos de la población puedan, de manera individual y organizada, participar expresando su opinión, sugerencias e iniciativas en la toma de decisiones (Vivas 1997).

El mismo autor asegura que lo más común se puede apreciar en la participación en asuntos políticos, en mecanismos como el voto, en asuntos administrativos, en la acción de tutela, jueces de paz, licitación pública, en asuntos económicos (gasto público), en la fiscalización, y vigilancia y control.

Los mecanismos de participación son aquellos en donde la población puede colocar sus propuestas e incidir de alguna manera en la toma de decisiones u opinar con respecto a decisiones tomadas por el Estado.

En El Salvador existen mecanismos de participación ciudadana establecidos legalmente. En la Constitución de la República (1994) se establece en el artículo 6, párrafo 1, que:

Toda persona puede expresarse y difundir libremente sus pensamientos, siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometa.

El artículo 7 habla de la posibilidad de asociarse libremente, y textualmente se lee:

Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. No podrá limitarse ni impedirse a una persona el ejercicio de cualquier actividad lícita, por el hecho de no pertenecer a una asociación. Se prohíbe la existencia de grupos armados de carácter político, religioso o gremial.

A través de esas organizaciones, la población puede crear iniciativas de ley en la Asamblea Legislativa. Estas también se pueden ingresar como personas naturales, así como la normativa de esta división en el órgano Legislativo.

También, el artículo 18 de la Constitución hace referencia a que “toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelva, y a que se le haga saber lo resuelto” (USAID, 2008, p. 4).

De igual forma, en el capítulo III, artículo 72, de la Constitución de la República se establece que uno de los derechos que tienen los salvadoreños es al voto. Con el uso de ese derecho, los salvadoreños participan en la elección de sus gobernantes. En el ámbito del gobierno central, los salvadoreños pueden participar haciendo uso de los recursos de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

También, El Salvador suscribió en 1996 la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y la ratificó en 1998. En este convenio internacional se establece que uno de los objetivos de la CICC es la promoción de la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la gestión pública y en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, según la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo, USAID (2007).

El artículo III, numeral 11, de la CICC, dice:

A los fines expuestos en el artículo II de esta convención, los Estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

USAID (2008) establece que otro respaldo legal que tiene la participación ciudadana en El Salvador es la reflejada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en cuyo artículo 13, numeral 1, literal a), dice:

La participación de la sociedad: 1. Cada Estado Parte adoptara medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad a los principios fundamentales de su derechos interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción, y para sensibilizar la opinión pública con respecto a la

existencia, las causas y a la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como la siguiente: a) aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones.

Además, la USAID (2008) expresa que la Ley de Medio Ambiente contempla apartados destinados a promover la participación ciudadana en los siguientes artículos:

Artículo 8: “Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultarán para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local” (p. 5).

Artículo 9, literal b):

Los habitantes de las comunidades tienen derecho a ser informados de forma oportuna, clara y suficiente en un plano que no exceda de quince días hábiles sobre las políticas, planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población, especialmente para participar en las consultas, por los canales que establezca la ley, cuando dentro de su comunidad se vayan a otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales. El Ministerio establecerá lineamientos para la utilización de los mecanismos de consultas públicas en relación con la gestión ambiental. Fomentará la participación de organismos no gubernamentales, ambientalistas, de organismos empresariales y el sector académico.

El artículo 10 de la misma ley dice: “El Ministerio de Medio Ambiente y, en lo que corresponda, las demás instituciones del Estado, adoptarán políticas y programas, específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental” (USAID, 2008, p. 5).

De igual forma, el artículo 25 de la misma ley, referida a las consultas públicas de los estudios de impacto ambiental, establecerá que estas se regirán por las siguientes normas:

a) Previo a su aprobación, los estudios se harán del conocimiento del público, a costa del titular, en un plazo de diez días hábiles para que cualquier persona que se considere afectada exprese sus opiniones o haga sus observaciones por escrito, lo cual se anunciará con anticipación en medios de cobertura nacional y a través de otros medios en la forma que establezca el reglamento de la presente ley (* Nota: Decreto N.º 566)

b) Para aquellos estudios de impacto ambiental cuyos resultados reflejen la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o de amenazar riesgos para

la salud y bienestar humanos y el medio ambiente, se organizará por el Ministerio una consulta pública del estudio en el o los municipios donde se piense llevar a cabo la actividad, obra o proyecto; y

c) En todos los casos de consultas sobre el Estudio de Impacto Ambiental, las opiniones emitidas por el público deberán ser ponderadas por el Ministerio.

Otro apartado legal de la participación ciudadana en El Salvador está en el reglamento de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, en cuyo artículo 16 se dice:

Los proyectos financiados con los recursos canalizados por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, deberán ser identificados y priorizados en eventos de participación ciudadana. Será el Concejo Municipal el responsable de su aprobación mediante Acuerdo Municipal y presentación a dicha institución.

Según la USAID (2008) estas disposiciones legales relacionadas con la participación ciudadana constituyen en su conjunto disposiciones que establecen el mandato de promover la participación activa de los ciudadanos en las diversas áreas de la vida de los habitantes de los municipios.

Los mecanismos de participación que se encuentran más establecidos, en El Salvador, son los relacionados con las municipalidades, aunque esta investigación no abarca el trabajo de las municipalidades, pues es un área más conocida y con mayor trabajo en el campo, al punto que alcaldías como la de San Salvador tienen su propia política de participación ciudadana. Se retoma lo que plantea el Código Municipal (2007) en su artículo 2, que establece:

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 coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien

común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

En el artículo 4 están las competencias de los municipios. Las relacionadas con la participación ciudadana son:

Competencia No. 1: La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo local.

Competencia No. 8: La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.

Competencia No. 29. Promoción y desarrollo de programas y actividades destinado a fortalecer la equidad de género.

Así mismo, el artículo 12 dice: “Los municipios individuales, o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales (...)”.

Dentro de las obligaciones otorgadas a los municipios está la establecida en el artículo 31: “Contribuir a la preservación de la moral, del civismo y de los derechos e intereses de los ciudadanos. Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas”.

El título IX del Código Municipal está dedicado exclusivamente a la participación ciudadana. En su artículo 115 dice que: “Es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo concejo considere conveniente”.

En el artículo 116 se detallan los mecanismos de participación ciudadana:

- Sesiones públicas del concejo.
- Cabildo abierto.
- Consulta popular.

- Consulta vecinal y sectorial.
- Plan de inversión participativo.
- Comités de desarrollo local.
- Consejos de seguridad ciudadana.
- Presupuesto de inversión participativa.
- Otros que el concejo municipal estime conveniente.

El artículo 118 asegura que:

Los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechosa a la comunidad.

Los consejos municipales tienen que reunirse periódicamente con las asociaciones comunales para resolver problemas, elaborar y ejecutar obras de toda naturaleza de beneficio comunal, según el artículo 124.

Además, en el artículo 125 dice que: “el Concejo podrá requerir la cooperación comunal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad” en:

- Comisiones asesoras permanentes o especiales del propio Concejo.
- Comisiones o juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras.
- Cualquier otra forma de organización o colaboración comunal.

Los municipios dan ciertos derechos a los ciudadanos. En su artículo 125-B establece que los residentes de determinados municipios tienen derecho a:

- Solicitar información por escrito a los concejos municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna.
- Ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local.

- Conocer el funcionamiento del gobierno municipal y del manejo de su administración.
- Ser tomados en cuenta por las autoridades municipales en la aplicación de las políticas públicas locales.
- Recibir informe anual de rendición de cuentas y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura.

Por su parte, las municipalidades tiene la obligación de:

- Garantizar el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 125-b.
- Informar a los ciudadanos de su comprensión lo pertinente a la administración municipal, en forma clara, oportuna y actualizada.
- Proporcionar la información requerida por los ciudadanos cuando sea procedente de acuerdo con este código.

Azpuru y otros (2007) aseguran que en El Salvador, específicamente en el campo jurídico, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas presenta grandes limitaciones. En un primer momento, la Constitución de la República reconoce únicamente: a) El derecho a ejercer el sufragio, b) asociarse para constituir partidos políticos e ingresar a los ya constituidos, c) optar a cargos públicos, y d) el derecho de petición; pero no contempla el derecho a la participación ciudadana directa ni indirectamente.

Por otra parte, en los Acuerdos de Paz no se tomaron previsiones que fortalecieran o instituyeran mecanismos de participación ciudadana en el marco de nuestra democracia representativa.

Pese a esos dos aspectos, los mismos autores establecen que en el período de posguerra salvadoreña se ha revalorizado el ámbito local, así como las potencialidades que ofrece para la participación de la ciudadanía. Los gobiernos locales están cerca de la población. Estudios de opinión (citados por Azpuru y otros, 2007) demuestran una valoración ciudadana positiva de los gobiernos locales; y la municipalidad es percibida como la institución que mejor responde a los problemas de las comunidades.

De los mecanismos de participación ciudadana que promueve el código municipal dentro de los gobiernos locales, el más utilizado es el cabildo abierto. Según Azpuru y otros (2007) ese mecanismo ganó bastante legitimidad política e institucional a fines de los años ochenta, cuando formó parte de una estrategia de acción gubernamental destinada a dotar de infraestructura básica a las pequeñas comunidades.

El Salvador tiene experiencias novedosas de participación ciudadana en procesos de concertación. Una de ellas, según Azpuru y otros (2007) es la reforma educativa de 1995, en donde se formuló una política pública de manera participativa y democrática.

De igual forma, varias organizaciones de mujeres lograron la promulgación de la legislación orientada al tema de género y familia.

El Salvador cuenta con ciertos mecanismos en los que la población puede avocarse para incidir de alguna manera en la creación de políticas públicas, pero no todos los conocen y sobre todo no todos los ciudadanos saben la forma de incidir políticamente. No se conocen por la falta de una política de comunicación efectiva para divulgarlos y explicarlos, según Rivas (comunicación personal, 28 de mayo de 2009).

La comunicación es necesaria dentro del ámbito estatal, con ella se pueden guiar conductas de los ciudadanos hacia la utilización de los mecanismos de participación que existen, además, con ella el resto de la sociedad puede enterarse de que determinadas acciones se llevaron a cabo con la incidencia de las personas.

Izurieta, Perina y Arterton (2001, p. 7) aseguran que “el liderazgo democrático requiere que los políticos sean capaces de comunicarse con el público. Para asegurar la representatividad del gobierno, los ciudadanos deben de ser informados, tanto sobre los hechos como sobre su necesidad, interpretación, análisis y programas políticos”.

Y es que, según los mismos autores, la gobernabilidad democrática requiere liderazgo sobre la opinión pública. Ese liderazgo tiene que ser a través de la comunicación de proyectos y con la habilidad para movilizar a los ciudadanos.

En ese sentido, las estrategias de comunicación pública son esenciales en una democracia. El divulgar solamente la toma de decisiones políticas y las decisiones internas no es suficiente para que la ciudadanía conozca sobre el quehacer de los gobiernos. Es necesario enfocarla mostrando los demás componentes del Estado. Ahí se incluyen los mecanismos de participación ciudadana.

Izurieta y otros (2001, p. 35) aseguran “como dice el libro clásico de Tony Schuwartz, la mente del ciudadano no está en blanco. Es un piano que ya tiene determinadas teclas, los elementos de comunicación, que deben ser integrados en un acorde ‘comprensivo’ que mueva políticamente al ciudadano” .

Para especialistas como Uceda (2005) actualmente existe un divorcio entre la actividad social, los gobiernos y las comunicaciones, sobre todo en potenciar los mecanismos de participación ciudadana ya establecidos, así como los caminos que buscan abrir las organizaciones sociales.

Por su parte, Orbe (2005, p. 25) establece que se tienen que afrontar nuevos paradigmas, sobre todo hacia una comunicación ciudadana, una comunicación que este diseñada para una sociedad justa y solidaria. Este autor enfatiza que a la comunicación le corresponde la promoción del debate público, y el modelo que se presume busca la creación y mantenimiento de redes de diálogo y producción simbólica, “diferenciándose del modelo ‘marketero’, publicitario, y del difusionista que esta centrado únicamente en la transmisión de la información. Esto pasa por organizar un foro público permanente e incorporar a los sectores ciudadanos como protagonistas importantes”.

Por su parte, Vall y Hurbe (2005) afirman que la legitimación de los sistemas democráticos representativos está dada por la participación política de los ciudadanos y ciudadanas en las tareas públicas, participación entendida no sólo en lo electoral, si no también como deliberación ciudadana. Sin embargo, uno de los déficit estructurales del sistema democrático representativo es precisamente la falta de participación de los ciudadanos en la gestión y control de los asuntos públicos, que tienen como causa la falta de interés y de información sobre dichos asuntos por parte de diversos sectores de la población.

Una forma para salvar la distancia entre gobernados y gobernantes es a través de la publicidad, pero una que muestre el verdadero trabajo y llame a incidir políticamente en las tomas de decisiones de los gobiernos (Vall y Hurbe, 2005).

Las políticas de comunicaciones tienen que estar orientadas a comunicar a los ciudadanos y no solo a mostrar la imagen de los funcionarios, por ello, Góchez (2008, p. 64) asegura que “los políticos deberían de escuchar sistemáticamente a la gente, en lugar de la gente a los políticos”.

Incentivar a la participación ciudadana significa crear confianza en la población. “Los burócratas no siempre son los ideales para romper el hielo frente a la ciudadanía, los especialistas en comunicación son, por lo general, los expertos en ello” (Parrado y Löffler, 2006, p. 3).

Estos mismos autores sugieren que desde el punto de vista de los decisores públicos parece haberse impuesto la participación en donde se distingue entre ofrecer información, consultar y coproducir el servicio. En ese sentido, ofrecer información significa dar los datos proporcionados por los representantes de los servicios. La consulta tendría que ser un diálogo entre ciudadanos y responsables y la coproducción, la participación activa del público en la toma de decisiones y/o el diseño/provisión del servicio (Parrado y Löffler, 2006, p. 6).

En el apartado de ofrecer información, la comunicación con los ciudadanos tiene que ser legítima y necesaria, pues promueve los medios para acceder a los servicios. Con ello se otorga la posibilidad de iniciar un diálogo, en el que ambas partes están totalmente informadas.

Los gobiernos pueden utilizar la comunicación persuasiva para llamar a participar a los ciudadanos, en el sentido que los mensajes con este tipo de comunicación son los que modifican la conducta del receptor para inducirlo a hacer algo. En ese sentido, la intención de comunicar e influir son sinónimos (Fernández, 2001).

Izurieta y otros (2001) enfatizan en que la estrategia de comunicación no existe si no parte de un programa sólido de investigación, en el que se detecten las necesidades de los ciudadanos y se tomen en cuenta los requerimientos informativos, es decir, no se les dará información vana y sin sentido, más bien, aquella con la que puedan actuar de la mejor manera en beneficio de ellos mismos.

Para armar las estrategias comunicativas en torno a la participación ciudadana, los comunicadores y políticos tienen que tomar en cuenta que la participación activa en comités políticos, cabildos, entre otros mecanismos, no es fácil, puesto que, como dice Izurieta y otros (2001, p. 59), “para la mayoría de la población la política no es algo interesante. Como dice Sartori, la participación de las masas en la política es de baja intensidad a lo largo de un período de largo tiempo o de alta intensidad durante poco tiempo”.

Los ciudadanos se mueven ante cosas más cercanas a ellos, más de sus vidas cotidianas, no con las ideologías globales que quieren abarcar lo más posible. La comunicación tiene que estar orientada a los intereses de grupos de edad, género, raza, que son los que permiten estructurar a los públicos receptores de los mensajes específicos, de acuerdo con Izurieta y otros (2001).

Actualmente, los medios de comunicación social evitan el ejercicio pleno de la participación ciudadana. Diarios, revistas, emisoras de radio y canales de televisión, con su enorme y creciente penetración en la sociedad, tendrían que constituir vías normales de participación en los asuntos de interés público y cultural. Sin embargo, la información veraz y completa para formar criterios y generar opinión en la ciudadanía es escasa. Se transmite información manipulada y alienante. Existe un bombardeo de información, que en ocasiones es falsa, confusa y contradictoria (Grup d'Aprofundiment Democràtic, 2000, p. 7).

La realidad actual define una nueva forma de establecer la difusión de los mensajes, según Rogger (1995, citado por Fernández, 2001). Esta tiene que ser en un proceso de innovación, en el traslado de ideas caracterizado por una innovación definida como una

idea, práctica u objeto que se consideran nuevos; que se comuniquen a través de determinados canales, en un tiempo determinado, entre los miembros de un sistema social.

Los ciudadanos necesitan información clara y precisa sobre los servicios que se ofrecen, cuándo y dónde, para que puedan acceder a ellos. Alguien que quiera un mayor nivel de participación en la toma de decisiones es probable que necesite información sobre las políticas actuales, el presupuesto local y las cuestiones legales (Parrado y Löffler, 2006).

La comunicación política tiene que ser concreta para que resulte efectiva, entre más general es mayor desinformación provoca en los ciudadanos. De ahí la importancia que las estrategias de comunicación sean resultado de una exhaustiva investigación, en donde se establezcan las necesidades y características concretas de los públicos a los cuales será dirigida.

El funcionamiento de los servicios que presta el Estado no solo depende de un buen funcionamiento organizacional. En ello también interviene la respuesta de los usuarios, esas respuestas pueden ser conocidas a través de los mecanismos de participación, pero, además, si se difunden entre la población, para fomentar el uso de los mecanismos.

Es ahí donde está la importancia de manejar adecuadamente las comunicaciones, puesto que de ello depende el nivel y cantidad de información que se da a la población. Parrado y Löffler (2006) colocan el ejemplo de los países escandinavos, en donde es posible averiguar los salarios de los empleados públicos a través de Internet y preguntar cuál es la declaración de la renta de un vecino. Además, todo escrito pasa por el registro público dirigido a un cargo público, sea este el primer ministro o un jefe de servicio; es público, y puede ser pedido por quien quiera. De hecho, los periódicos suelen enviar a corresponsales a los registros públicos para conocer el contenido de determinadas demandas de los ciudadanos.

La comunicación y el manejo de esta es la llave para la compatibilidad del Estado con la ciudadanía. La comunicación siempre ha estado presente en la sociedad. Haciendo un recuento en la historia, se ve que desde la comunicación primitiva se han perfeccionado los medios y las formas para llevar los mensajes al público.

Inicialmente eran los sonidos de la naturaleza, los tambores, las señales de humo, los corredores de grandes distancias, los jeroglíficos, entre otros, los que servían para dirigirse a los ciudadanos, para convocarlos o para informarles.

Posteriormente, la llegada de Gutenberg y su imprenta en el siglo XV, la publicación de la primera enciclopedia en el siglo XVIII y la revolución industrial, en donde cabe destacar el descubrimiento de la electricidad, que trajo un florecimiento social y tecnológico dando paso a descubrimientos como la telegrafía, el teléfono, la radiodifusión, la cinematografía, el mejoramiento de la imprenta y la televisión, que a su vez perfeccionó las comunicaciones hasta el punto de trasladar mensajes a través de medios electrónicos, satelitales y las computadoras. Estas últimas conllevan una infinidad de funciones para ser aprovechadas por la comunicación, entre ellas la posibilidad de ubicarse en la supercarretera de la información y la comunicación según Wolf (1991, citado por Izurieta y otros, 2001).

Internet es una herramienta que se puede utilizar para hacer efectivos los mecanismos de participación ciudadana, así como para ampliar el alcance de las oficinas estatales, cuyas puertas están lejos de algunos ciudadanos, para que estos se lleguen y expongan sus puntos de vista.

Vall y Hurbe (2005) afirman que debe de buscarse corrientes de comunicación entre los procesos informales de información de la voluntad no institucionalizadas, producidos en un espacio público no distorsionado por relaciones de poder y aquellas instituciones encargadas de conformar, como los parlamentos, la elaboración de propuestas y la toma de decisiones.

La vinculación de esos procesos y el ejercicio del poder con condiciones de razonamiento público y libre entre iguales generarán un poder comunicativo, el cual puede estar sustentado con Internet, que ofrece ventajas de acercamiento entre la población y el Estado, según Cubas (2001, citado por Vall y Hurbe, 2005), quien además afirma que Internet abre las puertas para una múltiple interacción, pues en ella se puede establecer un diálogo, los ciudadanos pueden hacer sus réplicas, impidiendo la indiferencia por parte de las instancias gubernamentales.

“La red puede; así mismo, facilitar la transparencia y el control por parte de los ciudadanos, que serían capaces de participar en los debates políticos con sentimiento de causa, poniéndole a su disposición documentos e información a bajo costo y de modo completo” (Vall y Hurbe, 2005, p. 81).

Una de las consecuencias de la globalización es un déficit de democracia, un debilitamiento de poder. En ese contexto, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) podrán revitalizar la democracia, en el entendido que la comunicación está en el núcleo de la democracia y la democracia está relacionada con el poder y la participación ciudadana, y la comunicación está íntimamente relacionada con ella (López 2001).

El mismo autor establece que el ciberespacio se puede utilizar como un areópago político que permita la comunicación. Pero no solo el hecho de colocar Internet en medio de los gobernantes y el Estado provocará la participación ciudadana, más bien es el espíritu democrático con el que se conciben las herramientas, así darán apertura a la ciudadanía (López Escobar).

Las TIC aparecieron a finales del siglo XX y principios del XXI y han multiplicado exponencialmente la circulación de información y la capacidad de comunicación a escala planetaria en tiempo real. Sus consecuencias han sido en todos los ámbitos de la vida. En el ámbito político Internet ha propiciado que el poder se ejerza principalmente desde la producción y difusión de códigos y contenidos basados en la información (Colombo, 2005).

La autora reconoce que las herramientas de la comunicación han sido esenciales, siempre, para la democracia, en cuanto a resolver los conflictos de forma pacífica y sistemática. Es por ello que el acceso a la información y a la educación son elementos fundamentales para fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos y para impulsar una creciente democratización de la política.

Canals y Martín (2003, citados por Colombo, 2005) afirman que Internet facilita y amplifica el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia parlamentaria,

tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento.

Es a partir de su potencialidad de comunicación de información que permite las herramientas de Internet elevar la participación política de los ciudadanos, tanto en lo que hace referencia a su calidad como en lo que se refiere a su cantidad. Estas metodologías traen consigo mayor y facilidad de acceso de los ciudadanos a la información política. Y la interactividad en las relaciones entre estos y sus representantes facilita una comunicación más cercana y personalizada (Colombo, 2005).

Para que Internet y las nuevas tecnologías supongan efectivamente un paso adelante en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, por un lado las administraciones públicas tienen que iniciar la estrategia, instrumentar canales, vehicular la información y poner los medios adecuados para la participación; por otro lado, los ciudadanos y la sociedad civil tienen que reclamar y utilizar los instrumentos puestos a su disposición para participar (Colombo, 2005).

El uso de las tecnologías de la información tiene que ser con estrategias de comunicación concretas y definidas para la naturaleza de cada institución gubernamental. Muchos políticos confunden la estrategia de comunicación de un gobierno con algunos de sus elementos.

Izurieta y otros (2001) establecen que la estrategia no es usar determinados medios como publicar comunicados, cadenas de televisión u ocupar espacios en los noticieros. Esos son elementos de la estrategia, que en concreto es lo que le da sentido a todos los demás elementos.

Estos autores, además, plantean que algunas de las ventajas del uso de Internet en las comunicaciones gubernamentales son:

- Pertenecen a ella todos los que quieran utilizarla.
- Los usuarios pueden ser anónimos.
- Comunica con rapidez.

- Puede ser un canal multimedia.
- Es capaz de conectar al emisor con el receptor.

Es así como Internet se está convirtiendo, cada vez más, en una herramienta indispensable para que el Estado escuche a los ciudadanos, pues a través de ella podrán escuchar e interlocutar con la ciudadanía.

No hay que perder de vista la brecha digital que hay en sociedades como la de El Salvador. Sin embargo, con la utilización de mecanismos dentro de Internet se podrían establecer espacios para que la población participe.

Sin embargo, Rogger (1990, citado por Fernández, 2001) plantea que existe, además, una brecha comunicativa sobre el traslado de información sobre innovación en la población que hay que superar, y ello plantea:

1. Suministrar mensajes que resulten redundantes para las personas de nivel socioeconómico alto, pero adecuados a las necesidades de las personas de nivel inferior.
2. Preparar mensajes específicamente dirigidos a las personas de nivel socioeconómico bajo, considerando sus características particulares, como su educación, actitudes, hábitos de comunicación.
3. Emplear los canales de comunicación especialmente eficaces para llegar a las personas de poco poder adquisitivo, de manera que haya libre acceso a la información sobre innovaciones.
4. Organizar a las personas de pocos recursos en pequeños grupos en los que puedan conocer recíprocamente las innovaciones y compartir sus recursos para poder adaptar sus mejoras.
5. Concentrar la atención del programa de desarrollo en los grupos que son los últimos en aceptar las innovaciones.
6. Identificar a los líderes de opinión de los grupos de bajos recursos y concentrar sobre ellos las acciones de desarrollo, de manera que se activen las redes informativas afines sobre una innovación.

7. Conceder prioridad al desarrollo y la difusión de las innovaciones especialmente apropiadas para las personas de poco poder adquisitivo.
8. Proporcionar a las personas que perciben bajos salarios los medios para participar en la planeación y ejecución de los programas de difusión.

Al tomar en cuenta estas estrategias, según Fernández (2001), es posible disminuir, o al menos no aumentar, las diferencias de información en un sistema social, y por ende, al querer mostrar las innovaciones, sobre todo las tecnológicas, no será de manera desigual.

Las nuevas tecnologías suponen un punto de partida hacia facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Asegura que son un elemento indispensable para alcanzar la democracia participativa. Hay que tener presente que Internet es solamente una herramienta al servicio de la voluntad política, por lo que sus potencialidades dependerán en buena medida que exista de esta última (Colombo, 2005).

De igual manera, Vega (en Izurieta y otros 2001) afirma que hoy en día los escenarios y procesos políticos son cada vez más complejos y requieren de instituciones políticas más eficaces para abordarlos y establecer soluciones. Para ello es necesario poner en marcha planes de modernización en los poderes del Estado; en esa vía la participación ciudadana y el uso de las tecnologías de la información son elementos esenciales.

En ese nuevo escenario las herramientas que proporciona Internet pueden ser utilizadas incluso como mecanismos de participación ciudadana. Vega (en Izurieta y otros 2001) plantea el auge del “*E-government*”, o gobierno electrónico, un nuevo concepto que implica la realización de actividades del Estado a través de los recursos tecnológicos, principalmente los que ofrece la red de Internet.

“El ‘e-gobierno’ consiste en interconectar horizontalmente y no verticalmente a todos los servicios y departamentos del gobierno para mejorar sustancialmente la calidad en la entrega de servicios, con el consiguiente beneficio para la ciudadanía y las empresas”, asegura Wilson (2000, citado por Izurieta y otros, 2001).

Pero este gobierno electrónico va más allá de los votos en línea. Más bien es la forma en que los gobiernos y los ciudadanos interactúan sobre una misma plataforma, incluye además el uso de esas herramientas para aumentar la eficacia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, promover las acciones del mismo gobierno en un marco mucho más transparente. Eso implica dos vías de comunicación básica, por un lado los gobiernos obtienen mucha información sobre la población y, por otro, generan la información para un nivel básico en el proceso de toma de decisiones, según Grosvald (1999, citado por Vega en Izurieta y otros, 2001).

Cada vez más se tiene que entender que la comunicación es un proceso recíproco, donde tanto el receptor como el emisor tienen potestad de respuesta y los espacios están establecidos para esa interacción.

En ese sentido, es importante establecer si ¿son efectivas o no las estrategias de difusión del gobierno central para promover la participación ciudadana? Para responder a ello se planteó identificar las estrategias de difusión de participación ciudadana del gobierno central de El Salvador; identificar el nivel de incidencia de las estrategias de difusión de la participación ciudadana del gobierno central del El Salvador y evaluar la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno central de El Salvador.

El cuerpo de la investigación inicia con el detalle de los mecanismos de participación que existen en El Salvador, tanto en el ámbito del gobierno central como municipal; posteriormente se presenta la incidencia de la participación ciudadana a través de esos mecanismos, que existen para la toma de decisiones gubernamental y municipal. Esta parte se explica con datos numéricos que son parte del registro de cada institución.

Una tercera parte de la investigación es la exposición de las estrategias de comunicación que se utilizan en las diferentes instituciones gubernamentales y su eficiencia. En cada una de esas partes se presentan los datos por cada institución.

En el caso de las alcaldías y su trabajo en participación ciudadana se retomaron estudios realizados por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos. Por ejemplo, las alcaldías de San Salvador y Nueva San Salvador no respondieron, por ello, para abordar

los datos municipales la investigación se apoya en los resultados de investigaciones anteriores.

La dificultad principal que se presentó a la hora de la investigación fue el poco acceso a la información en las instituciones del gobierno central y gobiernos locales. Puesto que la investigación se desarrolló en un período de transición política, muchas de las instituciones no tenían aún los encargados de participación ciudadana. En otros casos no respondieron ante la solicitud de información que se realizó por las vías telefónica, presencial y correo electrónico.

Con este informe se pretende que, quien lo lea, tenga un esbozo de los mecanismos de comunicación a través de los cuales participan los salvadoreños, pero también que se conozca qué tan efectivos son cada uno de ellos.

En instancias como la Corte de Cuentas y la Corte Suprema de Justicia no se tuvo acceso a la información que ellas generan en torno al tema, así como en una buena parte de las instituciones gubernamentales.

Objetivos

General

Evaluar la efectividad de las estrategias de difusión del gobierno central de El Salvador en la participación ciudadana.

Específicos

Identificar las estrategias de difusión de participación ciudadana del gobierno central de El Salvador

Identificar el nivel de incidencia de las estrategias de difusión de la participación ciudadana del gobierno central del El Salvador.

Evaluar la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno central de El Salvador.

Método

La investigación “participación ciudadana y estrategias de comunicación en el gobierno central de El Salvador” se realizó en la 77 instancias gubernamentales, en las que se solicitó información sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana y oficinas de comunicación. La petición de datos se hizo a través de cartas oficiales, correos electrónicos, llamadas telefónicas y presencia física en las oficinas.

En las entidades gubernamentales que respondieron positivamente y que accedieron a dar información se entrevistó a los encargados de las oficinas relacionadas con la participación ciudadana y a encargados del área de comunicaciones de cada una de ellas. Las entrevistas con profundidad fueron semiestructuradas, pues se creó un esquema con puntos obligados por preguntar, datos que se complementaron con preguntas abiertas.

Los puntos obligados por preguntar en el área de comunicaciones y participación ciudadana eran:

¿Existe una estrategia de comunicaciones destinada a la participación ciudadana? ¿Quién hizo el estudio? ¿Hay estudios concretos para definir los planes de comunicaciones en la institución? ¿En qué se basan? ¿Miden el impacto de su trabajo de comunicaciones? ¿Cómo lo miden? ¿Los trabajos de comunicaciones se dan en complementación con agendas de publicidad? ¿Quién divulga la participación ciudadana? ¿Quiénes son los encargados de ese trabajo? ¿Cómo es la participación del área de comunicaciones en ese trabajo?

En el caso de los mecanismos de participación ciudadana, las preguntas cerradas fueron: ¿Existe un mecanismo de participación ciudadana? ¿Qué tiene que hacer la gente para utilizar ese mecanismo? ¿Hay un formato específico? ¿Qué requisitos debe cumplir la población que quiere hacer uso de ese mecanismo de participación ciudadana? ¿Llevan estadísticas del uso de ese mecanismo?

Las preguntas abiertas para ambos casos (estrategias de comunicación y mecanismos de participación) versaron acerca de la naturaleza de cada institución, de cómo aplica cada una de ellas la participación ciudadana, de la experiencia de cada una.

Se realizó observación no estructurada de algunos procesos de participación, los cuales se realizan fuera de la institución, además de los procedimientos que utilizan los ciudadanos para utilizar los mecanismos de participación ciudadana que existen y de la infraestructura de las oficinas gubernamentales, es decir, de las condiciones de accesibilidad a la ciudadanía de las oficinas.

Las gestiones para obtener las entrevistas y la información se hicieron con las unidades de comunicaciones y relaciones públicas de cada institución, en el caso de aquellas que las tienen. En las que no poseen departamentos de comunicaciones ni de relaciones públicas, se habló con los encargados de la institución. En algunos casos, las unidades de comunicaciones nos solicitaron cartas oficiales dirigidas directamente a los titulares para hacer la petición.

Luego de recabados los datos en el campo se dispuso ordenarlos de acuerdo con dos categorías; la primera, los mecanismos de participación que existen en El Salvador, y la segunda, las estrategias de comunicación de cada una de las instituciones que dieron información. Inicialmente se habían planteado otras dos categorías sumadas a las anteriores, las cuales eran: la incidencia de la participación ciudadana y la incidencia de los estrategias de comunicación; sin embargo, se unificaron ante los hallazgos.

A las oficinas gubernamentales se les solicitó estadísticas del uso de los mecanismos de participación ciudadana para verificar la incidencia de la población en la toma de decisiones del Estado.

Para la recolección de la información se utilizaron aparatos tecnológicos como grabadora y cámara fotográfica digitales, para dejar constancia de las entrevistas y de los procesos de participación ciudadana.

Resultados

En El Salvador existen mecanismos de participación ciudadana establecidos legalmente en la Constitución de la República, en la Ley de Medio Ambiente, en el Código Municipal y la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios. Además, el país es firmante de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Esos apartados legales obligan a El Salvador a crear espacios donde los ciudadanos y ciudadanas participen para incidir de alguna u otra manera u otra en la toma de decisiones y en la creación de políticas públicas.

Es por ello que los mecanismos más claramente identificados se encuentran en la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Tribunal Supremo Electoral. Otras instancias realizan, dentro de su propio trabajo, la apertura de escuchar a la ciudadanía. Este es el caso del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu), la Defensoría del Consumidor y del Tribunal de Ética Gubernamental

Sin embargo, no en todos, la participación ciudadana significa que la población incide de alguna manera en la toma de decisiones del Estado, más bien significa un contacto con la ciudadanía. Este acercamiento es en temas como de brindar información sobre la institución o para ser orientados en trámites específicos de la instancia gubernamental.

Aunque no es un mecanismo de participación directa, la creación de buzones de sugerencia en las entidades del Estado podría ser una forma de escuchar a la gente. Sólo el 13% de las instancias gubernamentales lo tiene, de manera electrónica, y el 1% de manera física en sus respectivas oficinas.

También están los mecanismos de participación que la misma ciudadanía crea; para el caso, las marchas, protestas, foros de discusión pública, cartas enviadas a funcionarios son parte de esas formas de participar.

Según la lista de instancias estatales del Tribunal de Ética Gubernamental existen 77 oficinas. De estas, el 55% estableció claramente que no tenían mecanismos de participación de ningún tipo, ni buzones de sugerencias en sus oficinas ni consultas a través de en sus páginas electrónicas.

El 37% de las instancias gubernamentales no respondió la solicitud de información que se hizo a través de forma presencial, telefónica, cartas y correos electrónicos.

Solo el 8% respondió afirmativamente la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Estas instancias gubernamentales son: Asamblea Legislativa, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal de Ética Gubernamental, Defensoría del Consumidor, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y el Ministerio de Economía.

A continuación, el detalle de cada una de estas oficinas:

Mecanismos de participación ciudadana en el gobierno central y su incidencia

Asamblea Legislativa

El mecanismo de participación ciudadana que otorga la ley a la Asamblea Legislativa, por su naturaleza, es la posibilidad de las personas de incidir en la creación de leyes, pero además, en esta institución existen otras formas en las que el órgano Legislativo entra en contacto con la población. Ese contacto con la gente se hace desde la Unidad de Gestión Legislativa, creada en 2001; desde ahí se crean los mecanismos de participación ciudadana.

Herrera (2009) asegura que existen cinco mecanismos de participación. Estos están basados en el Plan Maestro de Modernización de la Asamblea Legislativa elaborado en 1998 y que surgió, a su vez, de la Unidad de Imagen Institucional, creada en 1997 por diputados de diferentes fracciones.

El Plan de Modernización se echó andar con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los cinco mecanismos son: Oficinas Departamentales, Educación Cívica, Participación Pública, Pasantías Legislativas, Oficina de Atención Ciudadana. “Estos mecanismos fueron creados con los objetivos de fortalecer las relaciones entre la población y sus

representantes, y promover el incremento de una participación efectiva de la población en el proceso legislativo” estableció Herrera (2009).

Las Oficinas Departamentales fue el primer mecanismo creado. En 1999 se establecieron dos oficinas departamentales, con la idea de acercar a los diputados a la ciudadanía, para lo cual se abrió una oficina en Chalatenango y otra en San Miguel, estas fueron totalmente equipadas para que los diputados llegaran una vez por semana a ver a los habitantes de esas zonas del país.

Actualmente existen ya oficinas en Santa Ana, San Vicente y La Paz. Está en estudio la creación de oficinas departamentales en Morazán y Ahuachapán. El objetivo de estas oficinas es, según Herrera, el proporcionar a los diputados una oficina institucional en el departamento que corresponde. A través de ellas se asiste a los diputados y diputadas de cada oficina departamental, como enlace con la Asamblea Legislativa en San Salvador.

El personal técnico y administrativo de las oficinas regionales reciben capacitación para la atención de las principales demandas de los habitantes que se abocan a ellas. Además, existe una evaluación de las actividades de cada una de las oficinas departamentales.

Con la creación de estas oficinas se buscó solventar las necesidades de servicio de gestión, información legislativa y material educativo de las oficinas departamentales

A través de estas oficinas, también se promueve el programa de Educación Cívica, que es el segundo mecanismo de participación ciudadana de la Asamblea Legislativa, y que consiste en ir periódicamente a las escuelas de las áreas rurales para mostrar el acontecer legislativo.

De igual forma, en cada una de estas oficinas se mantiene una Oficina de Atención Ciudadana (otro de los mecanismo de participación ciudadana), de forma que la ciudadanía puede canalizar sus necesidades a sus diputados y diputadas.

El mecanismo de participación impulsado por el programa de Educación Cívica y que ejecuta el subprograma de Divulgación del Quehacer Legislativo, es dirigido a los centros

escolares públicos y privados, universidades y a diferentes grupos organizados de la sociedad civil. Este mecanismo se operativiza mediante conferencias en los centros escolares.

Desde que existe este mecanismo, en 2000, se han visitado anualmente entre 15 y 20 mil alumnos. Se han capacitado instancias como la PNC, la Academia de Seguridad Pública y otras instancias del gobierno.

El tercer mecanismo del órgano legislativo es la Participación Pública, que se encarga de organizar técnica y logísticamente foros, seminarios, audiencias públicas, reuniones comunales y actos especiales. Trabaja como un elemento para la realización de consultas ciudadanas en apoyo a la Junta Directiva y a las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa, y va encaminado al proceso de formación de ley.

Según Herrera (2009), desde el 2000 se han realizado 143 foros, donde han participado 14,554.00 personas. Estos foros han servido para la aprobación, discusión de un aproximado de cien leyes.

Los foros se realizan con temas de interés sectorial, es decir, las comisiones establecen el tema que se discutirá y, con base a ello, buscan la consulta con la ciudadanía. Generalmente tiene relación con las leyes que se están discutiendo en las comisiones de trabajo, antes de llevarlas al pleno legislativo. El caso más emblemático, en el último año, fue la discusión para la creación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Actualmente, y según Herrera (2009), se está trabajando en la creación de presupuestos nacionales con enfoque de género. Para ello abrirán el espacio a una mayor presencia de las mujeres en sectores específicos.

La Asamblea Legislativa también cuenta con el programa de Pasantías Legislativas. Este, según Herrera, es el cuarto mecanismo de participación. Es un programa permanente y de apoyo técnico al servicio de las diferentes comisiones de trabajo de esa instancia gubernamental, la junta directiva y directamente a diputados y diputadas durante las deliberaciones en los procesos de formación de ley.

Se lleva a cabo a través de convenios y cartas de entendimiento con cuatro de las principales universidades del país: Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), Universidad de El Salvador (UES), Universidad José Matías Delgado (UJMD) y Universidad Albert Einstein (UAE).

Consiste en que estudiantes de diferentes carreras realizan investigaciones específicas en determinados temas. Estos estudios han contribuido a la creación de importantes leyes; por ejemplo, la investigación de una estudiante de la UTEC sirvió como base para la creación del Tribunal de Ética Gubernamental.

Así mismo, un estudio de un alumno de la UES fue la base para la Ley de Transplante y Donación de Órganos, discutida y aprobada en la Asamblea Legislativa. Este programa sirve para que estudiantes incidan de alguna manera en la toma de decisiones del Órgano Legislativo.

Desde la creación de este programa, en el 2000, han llegado a la Asamblea Legislativa 164 estudiantes de 12 universidades del país, cuatro de ellas de San Salvador y las demás del interior. Se han generado 102 estudios.

La Oficina de Atención Ciudadana es el quinto mecanismo de participación que tiene la Asamblea Legislativa. Fue creada luego de un estudio realizado por el BID en el que se estableció que en la Asamblea Legislativa se necesitaba una oficina donde se atendiera directamente a la población, tomando como referencia algunos congresos de Latinoamérica, y se creó esa oficina. Martínez (2009) explicó que se trabaja concretamente en tres puntos: atención personalizada, telefónica y digital.

En la telefónica es con la recepción de llamadas al 800-asamblea, es gratuito y la población puede hablar desde cualquier parte del país para pedir información. La parte digital consiste en que la población puede hacer llegar sus dudas por correo electrónico, pero también tienen un espacio creado para que la población pueda (en cuatro computadoras) navegar en un portal electrónico institucional y descargar la información que necesitan.

La información que puede buscar la ciudadanía es de carácter legislativo, todos aquellos casos que han terminado su proceso de ley, códigos, reformas, piezas de correspondencia. Igualmente, si se quiere conocer en qué comisión está un determinado decreto, las votaciones electrónicas en determinadas aprobaciones, se puede ver cómo voto también, determinado diputado. Los documentos son proporcionados en formato.

Esta oficina inició en 2006, desde ese año se han atendido 8481 casos, que significan 4595 ciudadanos, pues muchas personas consultan no solo un tema. La temática más consultada es la referente a las leyes y reformas, según Martínez (2009).

Esta oficina tiene un sistema computarizado de seguimiento para cada caso que ingresa, con el que se ve el tiempo que se tardan y cómo están procesando la información solicitada por la gente. El empleado legislativo que atiende un determinado caso tiene 6 horas, antes que el haga una primera alerta de recordación del caso; la segunda alerta se da luego de otras 6 horas, y si existe una tercera, esta va con copia a la jefatura de la oficina. Hasta que el empleado resuelve la información solicitada, cesan las alertas.

Estos son los mecanismos que utiliza la Asamblea Legislativa con los que entra en contacto con la población, no en todos la población logra proponer, más bien, pide información y conoce del quehacer de cada una de las instancias que tiene el primer órgano del Estado.

Solo en las pasantías y en las iniciativas de ley la gente puede incidir en el trabajo real del Estado, respondiendo con ello al significado de la participación ciudadana, término que demanda una presencia significativa de la población, en el sentido de incidir en el trabajo de cada instancia gubernamental.

El mecanismo de participación principal que tiene la Asamblea Legislativa es la posibilidad que tiene la gente de crear iniciativas de ley, es decir, de proponer legislaturas que les sean de beneficio y acordes a sus propios intereses.

El hecho de que los ciudadanos puedan introducir temas por discutir en el pleno legislativo y la creación de decretos legislativos y leyes es la forma en que el Órgano Legislativo abre sus puertas a la población.

Durante 2008 y el primer trimestre de 2009, a la Asamblea Legislativa se introdujeron un total de 686 piezas de correspondencia, de esas 681 pasaron a las comisiones respectivas para su estudio, para su posterior declaración de decreto y creación de ley en el pleno legislativo.

De las 686, el 41,83% son piezas de correspondencia que están siendo estudiadas por las diferentes comisiones. Las temáticas más frecuentes en estas piezas de correspondencia oscilan entre la cancelación de la deuda agraria, reformas a la ley del consumidor, solicitud de reformas a leyes como las de transporte y la electoral.

Del total de piezas que están siendo estudiadas por las comisiones legislativas, 83 provienen de la sociedad civil, el resto son iniciativas de los mismos diputados de los diferentes partidos políticos representados en ese Órgano del Estado. Es decir, que solo el 29% de las piezas que estuvieron en proceso de estudio durante el 2008 y el primer trimestre de 2009 son de la ciudadanía.

Esas iniciativas provienen de asociaciones civiles de rubros como el derecho, de los consumidores, de los religiosos, además de habitantes de comunidades de sectores específicos de El Salvador, sindicatos de trabajadores y gremiales.

Las solicitudes de la sociedad están enfocadas en temas como reformas a decretos, mejoras a leyes, establecimiento de políticas públicas en las áreas de economía, salud, electricidad, entre otros.

Las leyes que piden sean reformadas son la Ley de Protección al Consumidor, la Ley de Transporte Terrestre, la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, además de cambios a los códigos electora y penal. La gente solicita reformas constitucionales para el reconocimiento de los pueblos indígenas de El Salvador y para reconocer el derecho al agua.

La ciudadanía solicita también la creación de leyes como la ley general de aguas, ley transitoria para la alfabetización nacional, ley especial para la cancelación de la deuda agraria y agropecuaria, ley de medicamentos, ley especial para acreditar la calidad de moralidad notoria en la inscripción de candidaturas de la elección popular en casos de violencia intrafamiliar y delitos contra la libertad sexual, entre otras.

Entre las piezas de correspondencia existen también peticiones de comunidades específicas para la otorgación de terrenos, la inclusión de los terrenos en el decreto de desafectación de calles en desuso y transferencias de parcelas.

De las 686 piezas que ingresaron, solamente dos se han convertido en acuerdos. Ninguna de esas dos fueron iniciativas de la ciudadanía, más bien provenían de diputados de la Asamblea Legislativa.

Además, en ese mismo período se registraron 205 acuerdos legislativos. De esos acuerdos, el 75% son de la sociedad civil, referidos a los temas de exoneración de impuestos.

Además, en el año 2008 y el primer trimestre de 2009 solamente se generaron dos leyes, de las cuales solo en una está la participación ciudadana presente. Se trata de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. En la creación de esta ley se analizaron las observaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia, presentadas por la Red para la Infancia y la Adolescencia.



Foro realizado por la Asamblea Legislativa para la discusión de la Ley de Medicamentos Genéricos



Trabajo de educación cívica en el Centro Escolar San Cristóbal, en el departamento de Cuscatlán



Foro legislativo sobre los desafíos de la integración regional

Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El mecanismo de participación ciudadana que existe por antonomasia es el voto, a través de él la población decide quiénes serán sus gobernantes en el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los gobiernos locales.

Es ejerciendo el sufragio como la población puede determinar qué gestión política quiere y quiénes serán sus representantes. En El Salvador la entidad encargada de promocionar y abrir los espacios para su realización es el TSE.

En esta instancia gubernamental no solo se enfocan en el voto para abrir el contacto con la ciudadanía, sino que existen programas con los que se tiene contacto con la gente. Según Claros (2009), desde esa instancia se tiene también un enfoque hacia la participación ciudadana.

El trabajo de participación tiene relación directa con la población estudiantil, y, además, responde a un mandato legal, puesto que el Código Electoral, como ley secundaria, manda a que el TSE sea el encargado de promover espacios de participación estudiantil en

coordinación con el Ministerio de Educación. Esa coordinación está dada en el sentido de proponer temas para ser impartidos a los estudiantes, y el Ministerio los retoma.

El área de capacitación del TSE desarrolla su trabajo en escuelas públicas y privadas con la conformación de gobiernos estudiantiles. Claros (2009) explicó que contribuyen con el sistema educativo formal para procurar desarrollar procesos electorales de participación, que les permita a los estudiantes elegir a sus gobiernos estudiantiles. Pero, además, en los centros educativos llevan programas de educación cívica.

El proceso impulsado por el TSE en las escuelas es similar al nacional (en donde se eligen al presidente de la República, diputados y alcaldes), pero también se cumple la ley de educación en el sentido que los centros electorales tienen que elegir los consejos directivos escolares conformados por estudiantes, padres de familia y docentes. Estos gobiernos son elegidos cada dos años.

El TSE facilita en los centros escolares esos procesos electorales y, además, ayudan a elegir al alumno más popular, entre otras cosas con las que las instituciones educativas activan mecanismos de participación.

Otro de los trabajos del TSE es apoyar a los concejos municipales en la elección de las directivas de mercado, por ejemplo, en el mercado central de San Salvador hay varias directivas. Estas son conformadas en función de la actividad comercial, y cada una tiene su propia directiva. Los comerciantes de este lugar eligen a través del voto a sus directivos.

Para los procesos electorales estudiantiles, y de los consejos municipales, el TSE elabora un padrón electoral, y así cada uno de esos grupos sociales puede elegir sus juntas directivas. Además, el TSE capacita a los participantes sobre la forma de actuar y la importancia de realizar procesos que garanticen la democracia.

El TSE es también el encargado de abrir el período de propaganda estudiantil, en coordinación con las autoridades de las instituciones educativas; establecen también la nómina de los alumnos y elaboran las papeletas de votación. Con estas actividades, según

Claros, el TSE busca cultivar una cultura de participación en las elecciones y contribuir a definir quien o quienes serán sus gobernantes en diferentes niveles.

En este tipo de ejercicio, sobre todo con los centros educativos, tiene diferentes tonos. Hay centros escolares donde los actos son protocolarios y con pompa, otros son sencillos pero igualmente garantizando la efectiva cultura cívica, todo depende de la voluntad del centro escolar. Estas actividades se cierran con el punto oficial en donde se reconoce al presidente estudiantil o comunal electo.

En algunas ocasiones el TSE le da seguimiento a esos gobiernos estudiantiles y comunales; sin embargo, ese punto es determinado por las autoridades de los centros escolares y concejos municipales.

El trabajo del TSE va más allá de la organización y logística, puesto que también buscan enseñar a los candidatos en las elecciones estudiantiles y comunales a ser responsables con lo que prometen. No tienen que prometer cosas que no puedan cumplir, buscamos que los candidatos en las elecciones estudiantiles no se parezcan a los partidos políticos de la realidad, en el sentido que prometan cosas imposibles. Desde el Tribunal (Supremos Electoral) se fomenta la tolerancia y la transparencia, con la difusión de los valores democráticos, estableció Claros (2009).

El TSE tiene, entonces, un enfoque de la participación ciudadana orientada a la educación cívica y, por supuesto, a la promoción del voto en las elecciones presidenciales, municipales y legislativas.

Actualmente están en proceso de cambio de la educación cívica que realizan en los centros educativos, revisando los módulos que tienen para acoplar a la nueva realidad nacional, y llevando al papel del TSE a cumplir y hacer entender el proceso de transición política que está viviendo el país.

El nuevo planteamiento del TSE en esta área buscará ir más allá de los centros escolares y ver ese trabajo como espacios en donde los estudiantes no solo entiendan el problema que tienen en sus centros escolares, sino que también en su entorno.

Dentro de los proyectos que tiene el TSE está también hacer mayor la trascendencia del trabajo de educación cívica, en el sentido de ampliar el número de los centros educativos. Por ejemplo, llegar a los cien municipios catalogados más violentos del país. Para ello están analizando cómo se puede contribuir desde esa instancia gubernamental. Así mismo, plantean desarrollar más procesos de participación estudiantil.

Pese a que existen estos programas en el interior del TSE, en la institución no existe otro mecanismo que permita a los ciudadanos tener la posibilidad de participar. El único momento es durante las elecciones, ya sean legislativas, municipales o presidenciales.

De las fallas más grandes que ha tenido el TSE, y que tiene relación con la participación ciudadana, es la publicación trimestral del padrón electoral. En cambio, esto solo lo realiza antes de cada elección. La relación con la participación ciudadana es en el sentido que la gente puede ver cómo aparece en el padrón y hacer los cambios pertinentes, y así evitar con ello el no poder participar en una elección. Sin embargo, el margen de tiempo y espacio para poder realizar eso es nulo.

Hasta la fecha (momento de realizada la investigación), al padrón electoral completo no todos los partidos políticos tiene acceso. Es decir, todos los institutos políticos solo pueden ver el nombre, el número de documento único de identidad y la foto del ciudadano. Sin embargo, los magistrados del partido Arena sí tenían acceso a esos datos y además al número de teléfono y dirección de las personas empadronadas, estableció Claros (2009).

Pese a que los datos están en padrón, y aunque se sacan antes de cada elección, los ciudadanos no pueden hacer mucho para cambiar algún error que en él aparezca, puesto que no hay una instancia donde se pueda acercar el votante o el ciudadano y cambiar la situación. No existe certeza de que se solucione el problema, pues eso lo tiene que hacer en el Centro Nacional de Registro de Personas Naturales, cuyo registro es la base para la realización de los padrones electorales. Una vez se cambia el nombre o se corrige el error en el CNR, ese cambio aparecerá en el padrón, pero no en el que se presentó para determinada elección.

Si un ciudadano se siente agraviado por no haber podido votar, pues su nombre o no aparecía en el padrón o aparecía mal escrito, y ante ello no emitió el sufragio, esta persona tiene la opción de interponer un recurso ante la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDDH), pero en el TSE no existe un área donde se puede reclamar o solventar esos puntos.

Ninguna de las unidades y departamentos del Tribunal sirve para recibir ese tipo de denuncias de la población, en donde los salvadoreños y las salvadoreñas puedan manifestarse e incidir en la forma de trabajo de la institución, y mucho menos que puedan reclamar que no pudieron hacer efectivo el más importante mecanismo de participación ciudadana, votar.

Según explicaciones de Claros (2009), el Tribunal no ha sido cercano a la ciudadanía. Otro ejemplo es el acceso que tienen las personas con algún tipo de discapacidad a los centros de votación. Pese a que en elecciones anteriores se anunció la colocación de rampas, solamente se ubicó la mitad de lo propuesto.

Otra muestra que en el TSE existe poco acceso a la población es que, por su naturaleza, sus decisiones son colegiadas, es decir, que tienen que participar los cinco magistrados que la presiden para la toma de decisiones. Sin embargo, esas decisiones las toman a puerta cerrada, en una sala de sesiones a la que muy pocos pueden ingresar.

Las decisiones que toma el TSE son competencia de la ciudadanía. Por ejemplo, la decisión de otorgar permiso o no a un partido político para participar en una elección, o la existencia o no de un instituto político, compete a los ciudadanos que son sus simpatizantes y, por lo tanto, supondría la posibilidad de conocer los argumentos por los cuales se les negara el permiso.

Debería de existir una sala de sesiones en la que los ciudadanos interesados puedan conocer las discusiones en torno a los temas de su interés, tal cual sucede en las sesiones de cada comisión de la Asamblea Legislativa.



Elecciones Legislativas 2009



Elecciones en el Mercado Central, San Salvador



Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

El MARN es otra de las entidades que por ley tiene que abrir espacios que propicien la participación ciudadana. La ley de Medio Ambiente manda a dicha entidad, por ejemplo, realizar consultas con los ciudadanos para la aprobación de determinados proyectos.

Este punto es dictado en el artículo 8 de dicha normativa legal, en la que textualmente dice: “Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultarán para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local”.

Además, en el artículo 9, literal b), ya citado en la página 13.

El artículo 10 de la misma ley dice: “El Ministerio de Medio Ambiente y, en lo que corresponda, las demás instituciones del Estado, adoptarán políticas y programas específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental” (USAID, 2008, p. 5).

Es por ese marco legal que el MARN tiene que abrir espacios para escuchar y entender a las personas, dada la coyuntura política en el país, en donde hay una transición de un gobierno de derecha a uno de izquierda. Este ministerio, al igual que otras instancias gubernamentales, está en proceso de reacomodo de estructuras.

La sección de participación ciudadana es una de ellas Gómez (2009) aseguró que a partir de la nueva gestión se reestructuró lo que antes se conocía como Dirección de Participación Ciudadana, cuyas competencias eran muy limitadas respecto a lo que plantea la gestión del medio ambiente que demanda El Salvador.

Ahora, esta unidad se denomina como Dirección de Ciudadanía Ambiental y de Territorio. Y es que, según Gómez (2009), en las gestiones ambientales anteriores se entendía la participación ciudadana como la atención a las unidades ambientales, las demandas de las escuelas para conferencias e iniciativas de limpieza en determinadas zonas y, en general, la coordinación de la consulta pública para los estudios de impacto ambiental.

El artículo específico de la Ley de Medio Ambiente que establece la realización de las consultas es el 25, donde se establece puntualmente qué se debe de hacer en los casos de aprobación de los estudios de impacto ambiental por parte del MARN.

Sin embargo, de esas consultas poco se conoce. De acuerdo con Gómez (2009), no existía un recuento del proceso que se llevaba en cada consulta, ni de las respuestas que daba el titular de los proyectos ante las demandas de los ciudadanos. Difícilmente la actual gestión logró contabilizar un total de 1.354 consultas referidas al literal “a”, en donde se hacen públicos los proyectos por considerar por parte del MARN, y en un plazo de diez días hábiles las personas que se sienten afectadas pueden expresar sus opiniones.

En el caso del literal “b”, durante el 2008, el MARN efectuó 18 consultas. Este literal se refiere a las consultas de estudios de impacto ambiental, cuyos resultados reflejan la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o de amenazar riesgos para la salud y bienestar humanos y del medio ambiente. Para ello, el MARN tiene que organizar una consulta pública del estudio en el o los municipios donde se piense llevar a cabo la actividad, obra o proyecto.

Gómez (2009) asegura que hasta la gestión pasada esas consultas ciudadanas se manejaban de manera limitada, y en las que lo menos que había era participación ciudadana.

“Existía un vacío importante en el Ministerio, las consultas estuvieron viciadas, la gente no tuvo la posibilidad ni el espacio para conocer siquiera la respuesta que el titular daba a las inquietudes de la población”, dijo Gómez (2009).

El hacer pública una consulta se entendía como el hecho de publicarlo en un periódico, pero no se garantizaba que fuese en un lugar visible y de fácil acceso para los ciudadanos. Los documentos estaban alojados 10 días en el Centro de Documentación del Ministerio, era un documento que nadie podía fotocopiar y en un lenguaje eminentemente técnico. Entonces, la gente que lo consultaba se limitaba decir que sí. Cabe resaltar que en el MARN no existe registro de cuántas personas consultaban esos estudios.

Estas consultas podían o no ser tomadas en cuenta por los titulares de los proyectos y eran organizadas por el MARN y por los mismos de dueños los proyectos. Gómez (2009) asegura que no se ha encontrado un registro de las respuestas que el titular (dueño de los proyectos) daba a los ciudadanos.

Prueba de que esas consultas poco tenían que ver con la consulta ciudadana real es el caso del proyecto de la presa El Chaparral aprobado por el MARN, y por el que ahora muchos habitantes de la zona protestan por los perjuicios que les traerá.

En ese sentido, la actual gestión del Ministerio pretende llevar las consultas al territorio y que se vincule a su propia opinión para que sea discrecional y reconocida para los técnicos, afirmó Gómez (2009).

El MARN pretende estar al inicio y al final de los procesos, y que los involucrados tengan no solo la información, sino que la posibilidad de opinar y tener el poder de proponer sobre todo en los temas que les afectan directamente.

Los estudios de impacto ambiental ya no se colocarán en el Centro de Documentación del MARN, sino más bien se llevaran a los territorios; el problema que sucedía antes era, según Gómez, que los estudios permanecían en el Ministerio y la gente de las comunidades tenía poco o ningún acceso a ellos.

Para hacer abrir las puertas a la participación ciudadana, el MARN pretende incluso dar libre acceso a la información que se genera en él. Antes de pasar al proceso de consulta, la ciudadanía tendrá un estudio no técnico del proyecto. Además, se han modificado herramientas en la dirección de gestión ambiental, y ahora los titulares de los proyectos saben que la información que ellos transmiten al Ministerio podrá ser conocida por quien quiera hacerlo (Gómez, 2009).

También se modificaron los perfiles para presentar los estudios de impacto ambiental. Ahora se incluirán indicadores económicos, sociales y culturales en los términos de referencia de los proyectos. Los titulares de los proyectos entregarán, además, un resumen no técnico, que es el que se compartirán con los grupos interesados del proyecto. Por su

parte el MARN realizará un seguimiento a los estudios de impacto ambiental para verificar su cumplimiento.

La nueva gestión ambiental del gobierno de El Salvador estará basada en tres ejes fundamentales, según Gómez (2009). El primero es crear una ciudadanía más activa y, por lo tanto, una participación más sustantiva y que tenga que ver con los derechos, pero también con los deberes que como ciudadanía se tienen con respecto al entorno de donde viven.

El segundo eje es con respecto a la territorialidad. Se desarrollarán iniciativas desde el territorio y se descentralizarán las acciones que realiza el Ministerio para hacer una gestión más cercana a la gente y no que la gente tenga que llegar al Ministerio para resolver sus problemas o exponer sus demandas (Gómez, 2009).

El tercer eje tiene que ver con las alianzas y el fortalecimiento de la institucionalidad, y eso pasa por ser un proceso más activo en la coordinación interinstitucional. Es decir, que el Ministerio no es el único ente del Estado que es responsable del medio ambiente, sino que hay otras instituciones con las que se debe de estar en coordinación y realizar actividades conjuntas. Por ejemplo, la atención que se quiere dar al parque Montecristo y la parte del Trifinio, que es algo que no solo tiene que ver con el cuidado del parque y con los guarda-recursos, sino que también con la atención a los problemas históricos de las cárcavas y los muros de contención, que tiene que ver con una coordinación con las municipalidades y, por supuesto, con una gestión más cercana a la agente que vive en las zonas de amortiguamiento (Gómez, 2009).

La nueva Dirección de Ciudadanía y Territorio concentrará el trabajo de inspectorías ambientales y las auditorías ambientales. Estas contarán con la participación de los actores que se sienten afectados o que son potencialmente afectados ante una iniciativa o proyecto que se desarrolla en un lugar determinado.

Además, al ordenamiento territorial se le dará un giro y la organización del territorio se realizará con la perspectiva del desarrollo local. “La idea es mostrar, al final de los cinco años, que es posible trabajar junto con la ciudadanía y con otras instancias involucradas;

empresarios y academia. Podemos llevar el ordenamiento territorial a la ciudadanía, esa participación no será solo viendo, sino que proponiendo, debatiendo”, estableció Gómez (2009).

Dentro del plan del MARN para hacer las consultas públicas está promover la descentralización de esa instancia del gobierno. Para ello abrirán espacios en escuelas, en las comunidades o instancias del Estado, como la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y el Ministerio de Salud y Asistencia Social, para establecer lugares donde la gente se pueda acercar y exponer sus dudas, así como manejar desde ahí campañas educativas en alianza con otras oficinas estatales y locales.

La nueva administración del MARN tiene ya tres experiencias de consultas ciudadanas. Estas son las siguientes:

- Para retirar 92 barriles de toxafeno abandonado en la ex fábrica Monsanto en San Miguel. Para ello hablaron con los habitantes de la zona, se invitó a la academia (universidades Centroamericana y de El Salvador), Cesta y Unes, para formar parte del plan. Se realizó en septiembre de 2009, por petición de la ciudadanía.
- Caso Mides, en el que por un conflicto ciudadano se llegó a una mesa de negociación y en ella se abrió el diálogo, los ciudadanos se expresaron, conocieron todo lo que está pasando en la empresa.
- La tercera acción se realizó con respecto a la represa El Chaparral. Se escuchó a todos los involucrados.

Como parte de la descentralización, el MARN ya tiene una experiencia piloto de evaluación de indicadores ambientales. Iniciarán en 2010 y pretenden que con actividades extracurriculares los estudiantes evalúen indicadores de calidad del agua y contaminantes de los ríos. En 2010 iniciará con 16 escuelas, en la zona de Usulután y Ahuachapán, en coordinación con la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

De igual forma, el Ministerio pretende organizar un proceso de participación en los alrededores de las cuencas de los ríos Acelhuate, Jutiapa y Sucio, para que la población pase a ser controladora ciudadana de las empresas y personas que vierten a los ríos los contaminantes y de sus propias actuaciones contaminantes, de acuerdo con Gómez (2009).

Las controlarías se manejarán a través de las unidades ambientales. Estas oficinas están ya establecidas en las alcaldías municipales y, según Gómez (2009), serán fortalecidas, pues son ellas las instancias locales con las que se trabajará directamente con las comunidades en la recuperación de las cuencas. Se hablará con los alcaldes para que den la importancia debida al trabajo ambiental, pues, según Gómez (2009), “en muchas alcaldías no se tiene la voluntad política para apoyar a las unidades ambientales. Buscaremos que las políticas locales que se desarrollen se puedan cumplir, al darles (a las unidades ambientales) no solo las herramientas técnicas, sino que garantizarles el respaldo político de los alcaldes”.

Para ello el Ministerio de Medio Ambiente instalará una mesa de diálogo con los alcaldes. Ya realizaron un diagnóstico de las unidades ambientales en los tres poderes del Estado, y, efectivamente, es necesario que se reconozca como una instancia de coordinación, pero de manera desconcentrada.

Además, el MARN establecerá el programa de producción limpia y eficiente, un esfuerzo que se manejará conjuntamente con la población y los empresarios. Ya se establecieron conversaciones con empresarios y habitantes del valle de San Andrés, donde un comité ambiental de empresarios iniciará el trabajar en el control de la producción, involucrando la contraloría ciudadana. Se creará una política de producción más limpia, la que se traducirá en programas específicos en varios sectores del país.

Otro de los nuevos proyectos que el MARN pretende emplear es la creación de una dirección de información ambiental, eso para subsanar la poca fluidez de la información ambiental, según Gómez (2009).

En esta dirección generará información ambiental, información científica e información al público,

Otra forma que tiene la ciudadanía de participar es a través de las denuncias. Estas se pueden realizar en el teléfono 919, las unidades ambientales, las denuncias directas con llamadas, cartas, correo electrónico. Según Gómez, de enero a octubre de 2009 al menos el 80% de las denuncias ya tuvo respuesta.

En octubre se reunieron con tres comunidades que mandaron tres cartas por separado porque se sienten afectados ante la construcción de la calle al puerto de La Libertad. Las cartas llegaron al MARN a mediados de septiembre, es decir, que en un lapso menor a un mes ya tiene respuesta este caso.

El mayor número de las denuncias que la población interpone ante el MARN es en relación con la competencia de otras instituciones. Entre estos casos se cuenta la tala de árboles, problemas de aguas residuales domésticas, humo de tortillerías y tenencia de animales domésticos. Estos casos les corresponden a las municipalidades y el Ministerio de Salud y Asistencia Social, por lo que el personal del MARN coordina y canaliza los problemas a las instancias respectivas.

Para el 2008 este Ministerio registró 1.447 denuncias, de las cuales 282 eran competencia de otras instituciones; 167 correspondían a verificaciones de funcionamiento de empresas; 155 a contaminación de botaderos y 125 a contaminación por actividades agroindustriales.

Otros delitos denunciados fueron: extracción de piedra y arena, deforestación por proyectos urbanísticos y notificación, contaminación de ríos y recursos costeros, tala no urbanística, desechos hospitalarios, contaminación por ruido, contaminación por desechos industriales, entre otros. El camino que siguieron la 1.447 denuncias, según datos del MARN, fue el siguiente:

RESOLUCIÓN DE CASOS 2008		
ESTADO	MOTIVO	CANTIDAD
Estado de archivo	Casos en los que resulta un procedimiento sancionatorio del MARN y en los que se han superado las observaciones.	595
Asesoría legal MARN	Casos en donde se ha infringido la Ley de Medio Ambiente.	241
En seguimiento	Casos que tienen observaciones por superar.	329
Remitidos a otras instituciones por no ser competencia del MARN	Casos coordinados y enlazados con otras instituciones del Estado.	282
TOTAL		1.447

Estas cifras significan que del total de denuncias efectuadas por la población civil ante el MARN solo el 16,65% obtuvo la aplicación sancionatoria de la Ley de Medio Ambiente.

En el período del 1 junio al 18 de septiembre de 2009, el MARN registra 372 denuncias por parte de la población. De estas denuncias el mayor número procede del departamento de San Salvador. De la capital corresponden 114 denuncias. El segundo departamento en cantidad de denuncias es La Libertad con 45; el tercer departamento del país en contabilizar mayor cantidad de denuncias es Sonsonate con 22 denuncias.

De igual forma, en estos datos del 2009, de las 372 denuncias 114 son competencia de otras instancias gubernamentales; 64 corresponden a denuncias por inicio de actividades, obras o proyectos sin permisos ambientales; 53 son para verificaciones de funcionamiento de empresas o verificación de permisos; 22 denuncias por contaminación por aguas residuales; 22 por extracción de piedra y arena. Los otros delitos denunciados son contaminación de ríos y recursos costeros marino, tala no urbanística, contaminación por emisiones atmosféricas, contaminación por botaderos, tala de mangle, contaminación por actividades artesanales, contaminación por ruido, contaminación por desechos industriales, deforestación de áreas naturales protegidas y caza de especies en extinción.

El MARN aún no tiene un registro del camino que se ha seguido con las denuncias de junio a septiembre de 2009. Sin embargo, Gómez establece que al menos al 80% ya se les dio respuesta, el resto está en estudio.



Consulta ciudadana sobre la represa El Chaparral

Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)

El TEG es una entidad de derecho público creada por la Ley de Ética Gubernamental para promover el desempeño ético en la función pública. A esta instancia gubernamental le corresponde, entre otras funciones, tramitar el procedimiento administrativo sancionador e imponer las sanciones por infracciones a la ley. La sociedad civil tiene la oportunidad de incidir, a través de la denuncia, en funcionarios públicos, según Kuri (2009).

A través de esta instancia gubernamental la población pueden incidir, no en la toma de decisiones, pero sí en ser vigilantes de actividades de los funcionarios públicos. Para ello, se puede hacer uso de la denuncia.

Las denuncias deben de presentarse en el TEG o en la Comisión de Ética Gubernamental creada en cada instancia gubernamental, deben de presentarse por escrito, de forma personal o por medio de otra persona. En este último caso, la firma del denunciante debe estar autenticada por un abogado.

El TEG se crea en cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica. Además, se sostiene en la Ley de Ética, la cual establece los principios éticos que debe de cumplir el

servidor público, quien tiene prohibiciones y deberes, por lo que la trasgresión de ellos da lugar a la denuncia.

La denuncia debe de cumplir ciertos requisitos que la ley establece. En un primer momento debe existir, según el artículo 19, la identificación del denunciante, identificar al servidor público que se denuncia, dar a conocer los hechos que ha cometido y con los que se cree que infringió la Ley de Ética Gubernamental. Las infracciones a la ley sancionadas son las que se registraron después del 1 de julio de 2006, fecha en la que entró en vigencia dicha ley.

Adicionalmente, el denunciante tiene que decir cuál es el deber del servidor público que se cree que fue trasgredido de acuerdo con la Ley de Ética Gubernamental, el lugar y la fecha de la denuncia.

Con la intención de facilitar al usuario la posibilidad de la denuncia el TEG, según Kuri (2009), ha elaborado en la página electrónica de esa institución un formulario de denuncia y en las comisiones de ética.

“La participación ciudadana para nosotros es fundamental porque sin ella no podemos actuar de oficio. Si no hay denuncia, no podemos iniciar un proceso administrativo sancionador”, estableció Kuri (2009).

El TEG ha implantado un mecanismo a través del aviso. Este se creó ante el miedo de muchas personas de denuncias, por temor a represalias. El aviso consiste en que la gente puede enviar un correo, a través de una llamada telefónica o por correo postal.

El caso más denunciado es el mal uso de los recursos del Estado. Por ejemplo, la utilización de vehículos con placas nacionales. Al recibir el aviso el TEG indaga con la institución a la que pertenece el vehículo y se le informa a su titular; de proceder la denuncia, el titular de la institución tiene que presentarse a realizarla.

Este nuevo mecanismo se implanta en el TEG desde junio del 2008, y a través de él se han incrementado las denuncias de transgresiones a la Ley de Ética Gubernamental, según

Kuri (2009), quien además explicó que ya se tiene el primer caso que, a través del aviso, un titular interpuso una denuncia en contra de un servidor público de su institución.

Otras faltas que se registran a través de los avisos hechos por la población son los cobros ilegales en hospitales, la contratación de familiares, el recibir dádivas. “Ha habido una buena cantidad de titulares que han tenido la responsabilidad de investigar dentro de sus instituciones”, aseguró Kuri (2009).

De enero a mayo de 2009, el Tribunal de Ética Gubernamental ha recibido 51 denuncias, en las que no solo un servidor público era señalado. Las entidades que más denuncias recibieron durante los primeros cinco meses del 2009 fueron las municipalidades con 15 funcionarios señalados; en segundo lugar se encuentra la Procuraduría General de la República, con 8 denunciados; y en tercer lugar están el Centro Nacional de Registro y el Órgano Judicial con seis servidores públicos denunciados.

Otras instituciones del Estado como la Universidad de El Salvador, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda, tienen cinco denuncias cada una; para el Comité de la Cruz Roja hay cuatro denuncias; el Ministerio de Salud tiene tres, al igual que el Consejo Nacional de la Judicatura; Casa Presidencial, el Instituto Salvadoreños del Seguro Social y la Policía Nacional Civil registran dos funcionario públicos denunciados; y otra instancias, como los ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores, Medio Ambiente, Agricultura y la Fiscalía General de la República tienen un funcionario denunciado cada una.

Del total de las denuncias, el 60% procede de San Salvador. Durante 2008 el TEG registró un total de 186 denuncias durante los 12 meses del año. En la mayoría de casos los servidores públicos sancionados son los titulares de las instituciones.

El TEG ha sancionado, no solo por el incumplimiento de un deber. Existen casos como retardar sin motivo legal los trámites administrativos y por utilizar indebidamente los bienes del Estado, entre otros.

Kuri (2009) reconoce que la ley no es la más ideal, y por ello el miércoles 11 de noviembre de 2009 presentaron una propuesta de reforma de ley, en donde se contemplan más mecanismos de acción por parte del TEG.

Defensoría del Consumidor

Esta instancia gubernamental tiene mecanismos de participación ciudadana, pero entendida esta como la denuncia, y en esa área los ciudadanos pueden denunciar al Estado y, por supuesto, también a la empresa privada.

Dentro de la estructura organizativa, esta oficina del Estado tiene una Dirección Nacional de Educación y Participación Ciudadana, que se encarga de promover y fortalecer los derechos de los consumidores a través de la educación, generación de información y participación ciudadana (Defensoría del Consumidor, 2009).

Trabajan además con la educación preventiva, para lo cual visitan instituciones educativas para informar a la gente de sus derechos y cómo pueden ser vulnerados, así como los mecanismos que existen para denunciarlos.

Además, trabajan de la mano con asociaciones de consumidores, que pueden ser ONG registradas en gobernación y que tengan dentro de sus estatutos la tutela de los derechos del consumidor. Actualmente trabajan con 12 asociaciones de consumidores, 11 en la zona paracentral y una en occidente, específicamente en Ahuachapán; también hay trabajos con municipalidades y el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), que es una de las asociaciones civiles más grandes y establecidas que trabaja en pro de los derechos de los consumidores.

En el trabajo de la Defensoría del Consumidor también se genera información que sirve para establecer determinados procedimientos dentro de la institución. Se realizan estudios para la actuación de la defensoría; los estudios de verificación se efectúan en aras de asegurar los mejores productos en el mercado.

Cuando ya existe la transgresión a los derechos de los consumidores y la violación a sus derechos es evidente en la Defensoría del Consumidor se activa el Centro de Solución de Controversias, allí se reciben las denuncias de la vulneración a los derechos. Estas pueden ser denuncias individuales o colectivas.

En ese sentido, el proceso se divide en dos momentos: la parte conciliadora y la sancionadora. En la primera, el objetivo es solventar las dificultades de los consumidores. Se hace una negociación, una conciliación no presencial (telefónicamente o a través de correo electrónico), se le notifica a la persona cómo está el caso. De no estar de acuerdo, se pasa a la fase conciliatoria presencial; aquí se extienden notificaciones a ambas partes y un técnico de la defensoría está presente para evitar la violación a los derechos del consumidor.

Si se pasan esas dos etapas y aún no hay arreglo entre las partes, se inicia la parte sancionadora, se hace un análisis jurídico de los hechos para establecer cómo se dieron y si hay alguna vulneración, tomando como base la Ley de Protección al Consumidor.

En estos procesos la participación de la gente es muy importante. Las asociaciones de consumidores ayudan a que la Defensoría llegue a donde se encuentran los problemas. De ahí la importancia de la participación ciudadana, según Mendoza (2009).

La Defensoría del Consumidor tiene cuatro centros de resolución de controversias. En ellos se han realizado 140 mil atenciones desde octubre de 2005 a mayo 2009. En ese período se detecta un crecimiento en las demandas por parte de la población. Del 2006 al 2007 crecieron 40%; del 2007 al 2008 llegó al 48% (Defensoría del Consumidor, 2009).

Mendoza (2009) estableció que a todas las denuncias se les da trámite, desde aspectos jurídicos hasta preguntas de información sobre procedimientos. “Ha crecido la demanda, se ha hecho difusión de los derechos del consumidor, la gente ya sabe que tiene que reclamar y que hay una instancia para ello.”

Desde que se creó la Defensoría el Consumidor, el Tribunal Sancionador tuvo en sus manos 1.870 casos. Este comité es el último paso para las denuncias, en el que a los acusados que son encontrados culpables se les establece la multa por cancelar.

De las multas impuestas se registran 1.3 millones de dólares por diferentes infracciones, como poner a disposición del público productos vencidos, no tener precio a la vista, vender la gasolina a precios superiores a lo regulado y por publicidad falsa o engañosa.

De los casos que han estado en el Tribunal Sancionador, estos tuvieron los siguientes procedimientos:

Detalle	Total
Multados (pagados)	847
Absueltos	221
FGR (multados enviados a la FGR)	210
Inadmisibles	188
Sin lugar	186
Devueltos al Centro de Solución de Controversias	64
Incompetentes	58
Amonestados	39
Sobreseídos	36
No existe infracción	12
Terminadas	4
Improcedentes	4
Desistimiento	1
TOTAL	1.870

Fuente: Defensoría del consumidor

Si bien la forma de participar que tiene la ciudadanía en la Defensoría del Consumidor no significa una incidencia directa en la toma de decisiones por parte del Estado, esta entidad gubernamental ha creado una cultura de la denuncia y con ello la gente se expresa logrando hacer valer sus derechos.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu)

Esta entidad gubernamental se creó por iniciativa del Órgano Ejecutivo, por decreto legislativo en febrero de 1996. Parte de su misión es promover y propiciar el desarrollo integral de la mujer mediante la comunicación e implantación de la Política Nacional de la Mujer.

Para cumplir con su misión, el Isdemu tiene 12 áreas de acción. Una de ellas es la participación ciudadana, con la que pretenden incrementar la participación social y política

de las mujeres, fomentando el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, promoviendo el liderazgo femenino para lograr una igualdad de acceso al poder entre hombres y mujeres (Isdemu, 2008).

Cuellar (2009) establece que la participación ciudadana se ve desde las 12 áreas de la Política Nacional de la Mujer, puesto que se busca aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Ejemplos concretos en donde se ha detectado la participación de las mujeres son: en el área de salud, en los comités de salud; igualmente, en medio ambiente. Para ello, el Isdemu trabaja con las municipalidades y con organizaciones de mujeres, ya sea legalizadas o no.

Buscan además, a través de la capacitación, la formación de liderezas. Puesto que se ve la participación de ellas, pero no que posean cargos de toma de decisiones, que en verdad sean liderezas.

El trabajo del Isdemu es en el sentido de promover la incorporación de las mujeres en la participación política. Con las municipalidades impulsan que cada vez se incorpore más a las mujeres (el 50% mujeres y el 50% hombres) en las asociaciones de desarrollo comunitario (Adescos). También se trabaja en capacitar a las mujeres en organización para que ellas mismas tomen sus decisiones basadas en sus necesidades (Cuellar, 2009).

El trabajo de promoción de la participación ciudadana de las mujeres es a través de reuniones con los alcaldes y concejos municipales, así como con talleres con mujeres de las zonas urbanas y rurales, incluso en instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, con el objetivo que se incorpore a las mujeres en su quehacer. Realizan trabajo de sensibilización en la promoción de la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, pero también en las mujeres para empoderarlas y que se sientan capaces de participar en los diferentes procesos, estableció Cuéllar (2009).

Pero el apoyo del Isdemu también es técnico. Organizaciones de mujeres solicitan de esta instancia gubernamental un acompañamiento específico; grupos de mujeres piden su ayuda para la formación de determinada organización, para la realización de los estatutos, según Cuellar (2009).

Los concejos se centran en sensibilizar sobre la importancia de incorporar a la mujer en los proyectos que realizan. Por ejemplo, si hacen los concejos una consulta que es pública, que tomen las ideas de los hombres y las mujeres, y que transmitan a las mismas mujeres que asisten lo importante de su voz. “Muchas veces ellas llegan pero no hablan, por los mismos esquemas culturales a los que nos enfrentamos las mujeres” (Cuéllar, 2009).

Sin embargo, el Isdemu no tiene contacto positivo en los 262 municipios del país, pues es un trabajo que no se hace solo como parte de la participación ciudadana, sino que desde todas las áreas que maneja la institución. “Buscamos la apertura de los concejos, no la tienen todos” (Cuellar, 2009).

El Isdemu tiene dos planes de igualdad y oportunidades que se centran en dos zonas del país, Ahuachapán y La Unión. Esos municipios son los que más se atienden y en donde participan todos los concejos municipales para procurar mayor apertura de participación de las mujeres en la toma de decisiones, según Minero (2009).

Otro mecanismo con el que el Isdemu se abre a la participación ciudadana es a través de la atención de la violencia intrafamiliar. Se divulgan los servicios que tienen para que las mujeres denuncien, a través de las ferias preventivas de la violencia, e incentivan a las mujeres a participar, denunciando.

Además, las directrices establecen que la participación ciudadana y política de las mujeres se concibe como un proceso en el cual intervienen la decisión personal, el desarrollo de la sociedad, el avance democrático de los partidos políticos y la capacidad que tienen hombres y mujeres para elegir a sus gobernantes. Es por ello que se debe de promover la participación de las mujeres, fomentando el ejercicio de sus derechos civiles y políticos así como su liderazgo (Isdemu, 2005).

Los objetivos de la participación ciudadana, según la Política Nacional de la Mujer, son:

1. Promover la participación de las mujeres en el desarrollo local, para aumentar su capacidad en la adopción y toma de decisiones.

2. Fomentar la práctica del ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos de las mujeres y su reconocimiento social.
3. Desarrollar la capacidad y liderazgo de las mujeres para que puedan tener acceso a la toma de decisiones y participación en igualdad de oportunidades en las estructuras públicas y privadas.

El área específica de la participación ciudadana el Isdemu trabaja en coordinación con Comures, Isdem y FISDL para garantizar que se incluya a mujeres en el trabajo que cada una de esas instancias realiza con los municipios. De igual manera, a través del RNPN y TSE llega más a los 262 consejos municipales, según Minero (2009).

El Isdemu tiene personas de enlace en cada una de las demás instancias gubernamentales, a través de las cuales evalúa la aplicación de la Política Nacional de la Mujer. Esa normativa está contemplada la participación ciudadana, en el eje de desarrollo social 3: Protección y Promoción Ciudadana, y en cuyo punto 3.3 establece que la participación femenina en los procesos de toma de decisión en los diversos ámbitos de desarrollo del país es esencial para garantizar y consolidar la democracia (Isdemu, 2005).

Cada tres meses el Isdemu se reúne con sus enlaces en las otras entidades gubernamentales para monitorear la aplicación de la política y verificar si se están ejecutando las acciones de la política.

El Isdemu ha realizado una evaluación de la aplicación de la Política Nacional de la Mujer, y en ella manda a fortalecer la promoción de la participación de las mujeres del sector urbano y rural en las esferas de decisión para la incidencia en las políticas de desarrollo local y nacional.

Y plantea como retos del Isdemu la institucionalización del enfoque de género y mayor y mejor coordinación entre las diversas unidades de la institución. Así como, continuar con los esfuerzos de capacitación interna.

De igual forma, el Isdemu tiene que fortalecer, según esa evaluación, el grado de compromiso con las autoridades municipales y la Junta Directiva de la Corporación de

Municipalidades de la República de El Salvador, Comures, en la incorporación del enfoque de género, así como en las políticas de desarrollo local.

Por otra parte, el Isdemu como tal no tiene una instancia propia que reciba demandas, observaciones o sugerencias por parte de la población. De presentarse una demanda por el servicio prestado, es remitida directamente a la dirección ejecutiva del Isdemu, desde donde se le da trámite. No se lleva registro ni estadísticas de estas observaciones de la población al trabajo de la institución.

Según Cuéllar (2009) y Minero (2009) estas denuncias son escasas y por lo general son en contra de otras instancias con las que trabaja el Isdemu, como la PDDH, la PGR o la PNC, por no realizar el trabajo debido en casos de violencia intrafamiliar.

Así mismo, no hay forma en que la gente pueda hacer propuestas de acción del Isdemu, es decir, que una persona se acerque a la institución y quiera proponer. No hay una oficina dedicada a ello.

Muchas protestas o sugerencias al trabajo del Isdemu emanan de otras organizaciones no gubernamentales que se dedican al tema de la mujer. Estas expresiones se muestran a través de mecanismos no formales ni creados en la institución, sino que a través de medios de comunicación, como protestas en las calles, comunicados de prensa, entre otros.

“No existen porque ha habido un divorcio. Ahora (con la nueva administración política en el ejecutivo) ya se inició un proceso de acercamiento entre el Isdemu y las organizaciones no gubernamentales de mujeres, ya se establecieron reuniones para escuchar las propuestas y qué esperan de la institución. Se está haciendo, hasta ahora, con el nuevo gobierno”, estableció Minero (2009).

El trabajo más directo de la participación ciudadana que se registra en el Isdemu es en coordinación con las municipalidades, y de ellas las que más promueven la participación ciudadana de las mujeres, de las 262, son la de Atiquizaya y la de San Francisco Menéndez, en el departamento de Ahuachapán, según Minero (2009) y Cuéllar (2009), quienes

reconocen que en el ámbito de las alcaldía es donde más sensibles son al tema, y por ello se promueve más la creación de comités de mujeres.

Un análisis de los resultados de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, elaborado por el Isdemu en 2009, establece los siguientes datos, en los que se puede ver el incremento de la participación de la mujer en la toma de decisiones.

En la silla presidencial de El Salvador nunca se ha sentado una mujer, y en la historia parlamentaria solamente dos mujeres han ocupado la presidencia:

- 1983-1986. Dra. María Julia Castillo
- 1994-1997. Sra. Gloria Mercedes Salguero Gross

En cuanto el número de diputadas se puede observar que el número de mujeres diputadas propietarias ha aumentado de 9, en el período 2003-2006, a 16 en el período 2009-2012. Este último es el período con mayor número de diputadas propietarias, en el que también hay 26 diputadas suplentes.

<i>Período</i>	<i>Nº de Diputadas</i>		<i>Porcentaje diputados y diputadas propietarios/as</i>	
	<i>Propietarias</i>	<i>Suplentes</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
<i>Período 1988-1991</i>	6	5	10%	90%
<i>Período 1991-1994</i>	7	8	8,3 %	91,7%
<i>Período 1994-1997</i>	8	11	9,5%	90,5%
<i>Período 1997-2000</i>	13	8	15%	85%
<i>Período 2000-2003</i>	8	16	9%	91%
<i>Período 2003-2006</i>	9	22	10,71%	89,29%
<i>Período 2006-2009</i>	14	21	16,70%	83,3%
<i>Período 2009-2012</i>	16	26	19,04%	80,96%

A partir del período 2000-2003, y en cumplimiento con la Política Nacional de la Mujer, el TSE emite los datos electorales desagregados por sexo.

En el caso de los concejos municipales, el porcentaje de mujeres alcaldesas ha aumentado del 8,30%, en el período 2006-2009, a 10,69% en el actual período. Sin embargo, el porcentaje alcanzado continua siendo bajo (Isdemu, 2009).

En las elecciones municipales desde 1997, así se han conformado los concejos municipales:

Período 1997-2000

22 alcaldesas de un total de 262 municipios
8,3% mujeres
91,7% hombres

Período 2000-2003

22 alcaldesas de un total de 262 municipios
8,3% mujeres
91,7% hombres

Período 2003-2006

17 alcaldesas de un total de 262 municipios
6,4% mujeres
93,6% hombres

Período 2006-2009

22 alcaldesas de un total de 262 municipios
8,3% mujeres
91,7% hombres

Período 2009-2012

28 alcaldesas de un total de 262 municipios
10,69% mujeres
89,31% hombres



Capacitación de mujeres, San Salvador

Ministerio de Economía

Con una respuesta escueta, electrónica, de Vicky María Martínez Colíndres, del Ministerio de Economía, asegura que ese Ministerio trabaja el área de participación ciudadana para los temas de TLC y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y Unión Europea, al solicitar más información. La referencia enviada fue la página electrónica de la institución; y aseguran no tener datos estadísticos.

En ese sentido, el portal electrónico de esa instancia gubernamental establece que el objetivo general del Programa de Participación Ciudadana para la Negociación del Acuerdo de Libre Comercio Centroamérica-Unión Europea es asegurar la implantación y funcionamiento efectivo de mecanismos que permitan, de una manera ordenada y responsable, el involucramiento de la sociedad civil salvadoreña en el desarrollo de las negociaciones. Todo ello al efecto de promover que los resultados de la negociación sean los más convenientes a los intereses de El Salvador y de Centroamérica.

Se detalla como objetivo específico de ese programa buscar brindar de manera amplia, constante y actualizada información a la sociedad civil, incluyendo a los sectores productivos, sobre los avances en el proceso de negociación, así como también de otros elementos de valor para la debida comprensión y valoración del proceso.

Además, según esa fuente electrónica, se persigue abrir los espacios a la ciudadanía, para que esta pueda pronunciarse sobre un tema de gran relevancia nacional, buscando que los integrantes del equipo negociador puedan tener acceso real y efectivo a las opiniones de la sociedad civil sobre el proceso en general, o bien sobre sus aspectos particulares.

Sin embargo, el Minec no proporcionó datos de las intervenciones de sectores de la población en dichos tratados, al igual que los procesos que desde esa instancia gubernamental se han efectuado para informar a la ciudadanía.

Los componentes del programa de participación ciudadana del Minec, según su página electrónica, se detallan así:

COMPONENTES PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Mecanismos de difusión de información	1) Implantación de herramientas de difusión masiva.
		2) Realización de conferencia, presentaciones y talleres.
		3) Atención de consultas y requerimientos de información.
	Mecanismos de recepción de aportes	4) Reuniones con representantes de la sociedad civil, incluyendo sectores productivos.
		5) Participación en “cuartos adjuntos”.
		6) Recepción de aportes mediante ventanillas permanentes

Estrategias de comunicación de participación ciudadana en oficinas gubernamentales

Durante la investigación se detectó que las instituciones gubernamentales no tienen una estrategia de comunicación exclusiva para promover la participación ciudadana. Este tema es parte del trabajo de comunicación en general que tienen las instituciones.

Es decir, que en los casos de la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Medio Ambiente, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, el Tribunal de Ética Gubernamental, el Tribunal Supremo Electoral y la Defensoría del Consumidor, que son las instituciones que respondieron y facilitaron la información, no desarrollan una estrategia de comunicación diseñada exclusivamente para la participación ciudadana y que sea implantada desde las áreas de comunicaciones de cada una de esas instancias estatales.

El tema de participación ciudadana es difundido dentro de las instituciones y es implantado por los mismos empleados de esa área, no por comunicadores profesionales.

Igualmente, ninguna de las instituciones mencionadas tiene evaluación del trabajo de comunicaciones en torno al tema de participación ciudadana. A continuación se presenta el desglose de cada institución y cómo difunde la participación ciudadana.

Asamblea Legislativa

La divulgación del trabajo de participación ciudadana se realiza desde la Unidad de Gestión Legislativa de ese Órgano del Estado. En el caso de la oficina de Atención Ciudadana, esta difunde y promociona su trabajo a través de panfletos y por campañas de divulgación en instituciones gubernamentales, alcaldías y universidades.

De igual manera, los demás programas de la Asamblea Legislativa son divulgados desde la Unidad de Gestión Legislativa en centros educativos y las instituciones de gobierno, así como en las universidades.

Martínez (2009) y Herrera (2009) aseguran que se realizan ferias y campañas dentro de las universidades, además de cartas de entendimiento para el caso de las pasantías de universitarios en esa instancia gubernamental. Además, realizan conferencias sobre el trabajo legislativo.

Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Según Vargas (2009), en el área de comunicaciones, y con el afán de difundir la participación ciudadana, el TSE “no se hace nada, pues en el Tribunal (Supremo Electoral) definitivamente nunca ha existido una política de comunicación que le permita proyectarse de una manera tal que la gente pueda conocer qué se hace”.

Vargas (2009) aclaró que esta visión está en cambio, pues con la nueva administración hay nuevos proyectos que se pretenden implantar, entre ellos los relacionados con el área de comunicaciones.

Peor aún, hasta el momento, dentro del TSE, no hay una proyección externa para que la sociedad y los centros escolares conozcan que esa instancia del gobierno puede ayudar en la formación de gobiernos escolares y comunitarios.

“La sociedad no se entera de que el Tribunal (Supremo Electoral) tiene más allá de las elecciones de cada tres o cinco años, en donde se hace ese contacto con la población. También hacemos más para entrar en contacto con la población, pero no hay una política de comunicación que lo diga”, reconoció Claros (2009).

Ante la ausencia de esa política de comunicación, el TSE no se proyecta a la sociedad y la gente tiene la percepción de que en esa instancia gubernamental solo se trabaja cada tres o cinco años, según Claros y Vargas (2009).

Hasta el momento ninguna de las administraciones que ha tenido el TSE ha propuesto una política de comunicación interna, o interinstitucional, en donde se muestren otras áreas que tienen para promover la participación ciudadana. Sin embargo, actualmente está haciendo una evaluación de la estrategia de comunicaciones y se plantearán, en 2010 cambios al respecto, según Vargas (2009).

En ese sentido, uno de los ejes principales que tendrá esa nueva forma de hacer comunicación desde el TSE es la divulgación de la educación cívica, entendida como el fomento de valores que conlleven a tener una sociedad menos violenta y más participativa (Vargas, 2009).

Entre las sugerencias que se hacen en el nuevo proyecto del manejo de las comunicaciones del TSE está el manejar directamente, desde la oficina de comunicaciones, toda la imagen de la institución. Hasta el momento (mientras se realizó la investigación), ese rubro es manejado por una agencia de publicidad, lo que hace incurrir en gastos y, según los empleados de la oficina de comunicaciones del TSE, el mensaje no es el adecuado ni manejado con criterios profesionales referidos a esquemas comunicativos idóneos.

“Las campañas de publicidad están dedicadas a levantar superficialmente la imagen del TSE, no al fomento de valores”, estableció Vargas (2009).

Justamente la participación ciudadana es una de las áreas por fortalecer por parte de los nuevos magistrados, puesto que se buscará más participación ciudadana. Parte de ello es el proyecto de ampliar los votos residenciales a todo el país (Vargas, 2009).

En la transformación que busca el TSE está transformar el trabajo del área de comunicaciones en un papel mucho más importante, es decir, tener voz permanente, no solo durante campañas electorales. Para ello crearán un programa de radio y de televisión, aprovechando la radio y el canal nacionales.

También, contemplan la impresión de una revista, pero no de comunicación institucional clásica, en donde lo que importa solo es la imagen de los funcionarios. Más bien consiste en fomentar la difusión de valores e informar debidamente a la población sobre el quehacer de esa instancia del gobierno.

En el momento de la investigación el TSE maneja su publicidad a través de una empresa privada, con la cual ya existe un contrato para todo el 2010. La oficina de comunicaciones tampoco realiza el manejo directo de la página electrónica de esa instancia

gubernamental. La alimentación de dicho sitio virtual se realiza desde le área de informática de la institución, quienes definen qué tipos de trabajos se publican en ese medio de comunicación institucional. Al revisar la página electrónica del TSE (el 22 de agosto de 2009), se encuentra con mucha información estadística y con información institucional centrada en la imagen del antiguo presidente del TSE (Walter Araujo).

Vargas (2009) sostiene que la nueva propuesta de comunicaciones en esa instancia gubernamental contempla publicar en ese medio los presupuestos, los sueldos y los gastos de los magistrados del TSE.

Ministerio de Medio Ambiente (MARN)

El Ministerio de Medio Ambiente tiene una alimentación de información constante en la página electrónica, que es uno de los medios de comunicación institucional que posee. De igual forma, con la nueva administración pretenden instaurar una dirección de información ambiental.

En este Ministerio no se ha realizado un estudio para la realización de una nueva estrategia de comunicación. Sin embargo, Gómez (2009) sostiene que se difundirá con agilidad la información, evitando los obstáculos para que la academia, la población en general y los medios de comunicación obtengan temas de su interés.

Así mismo, se pretende difundir información desde las unidades ambientales y asambleas regionales (que se realizan en coordinación con las municipalidades) para informar el nuevo modelo del trabajo del MARN para que sean replicadores en el territorio.

Gómez (2009) es enfática en decir que ya se están realizando diálogos abiertos con organizaciones sociales y sectoriales, para conocer de cerca los problemas de las comunidades y para que estas tengan contacto con autoridades ambientales.

Otra forma que el MARN utilizará para divulgar el trabajo con la participación ciudadana es mantener una coordinación interministerial que permita difundir el trabajo, así como un contacto directo con los medios de comunicación.

Desde la dirección de información ambiental que se pretende instaurar, el MARN pretende divulgar con mayor agilidad la información que surge de los estudios, trabajos y apreciaciones técnicas de los diferentes especialistas de ese Ministerio.

De la nueva estrategia de comunicación es parte, también, un mayor acercamiento con la academia. Para ello ya existe diálogo con la UES y la UCA, las que ya participaron en actividades de estudio de problemáticas concretas. Estas universidades y algunas organizaciones sociales dan un apoyo técnico o coparticipación para los análisis relevantes. Por ejemplo, el laboratorio de aguas que actualmente es manejado por el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) será coadministrado con la UES.

El trabajo del MARN con las universidades contempla también la incorporación de la perspectiva ambiental en las currículas académicas para tener hasta maestrías de gestión ambiental. Para ello se han sostenido ya conversaciones con autoridades académicas de las universidades antes mencionadas.

Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)

El TEG es la única institución, de las consultadas, que realizó un estudio previo al diseño de la estrategia de comunicación propuesta en el 2008. El estudio lo realizó, por licitación, una agencia de publicidad, la que diseñó la campaña enfocada en la denuncia.

Para la realización del estudio y de la campaña, el TEG tuvo el apoyo de la AID, quienes además realizaron un plan estratégico operativo de capacitación de la institución y dieron asistencia técnica en la elaboración del plan estratégico de comunicaciones, diseñado para cinco años. La aplicación de ese plan inició en el 2008, sin embargo, por la falta de presupuesto, el TSE no ha logrado aplicar todo lo propuesto por el plan.

Algunas de las recomendaciones de la estrategia de comunicaciones para el TEG era la elaboración de una cartilla informativa, la cual ya se hizo y se distribuyó; también se sugería que se ampliaran los convenios con las universidades, punto también ya solventado.

La AID sugería ampliar la campaña a través de los medios de comunicación. Según Mendoza (2009) ya se amplió no solo con prensa escrita y radial, sino que se están utilizando nuevas mecanismos, como las partes traseras de los buses.

“Tenemos una estrategia que la estamos orientando a la comunicación, pero por la falta de recursos no la han podido aplicar al 100 por ciento. Estamos en la búsqueda de apoyo”, aseguró Mendoza (2009).

La campaña que actualmente mantiene el TEG está enfocada en que la ciudadanía conozca qué es corrupción, y se invita a la denuncia. Le están apostando a la denuncia y al apoyo de otras instituciones.

Autoridades del TEG ya efectuaron pláticas con otras universidades para difundir en ellas su trabajo e incentivar a la participación ciudadana. Ya se tienen convenios y cartas de entendimiento con universidades como Tecnológica de El Salvador, Matías Delgado, Francisco Gavidia, Modular Abierta y Católica de El Salvador. En las instituciones de educación superior se capacitan a estudiantes para que ellos difundan la ley entre los demás estudiantes.

Otra forma en que el TEG divulga y fomenta la participación ciudadana, según Mendoza (2009), es a través de las comisiones de ética que existen en 77 instancias gubernamentales. El TEG capacita a los miembros de las comisiones para que estos divulguen en esa institución (a través de capacitaciones) la ley. La normativa establece que los servidores públicos deben de tener capacitación sobre la ley 8 horas al año, y los titulares 4 horas.

Para ello, el TEG han elaborado un formato de plan para que las comisiones realicen las capacitaciones. El TEG puede acompañar a la comisión en el momento de la capacitación, y en ocasiones piden directamente que ellos den la capacitación, sobre todo cuando es para los titulares de las instituciones.

Para difundir la ley en las instancias de gobierno, el TEG ha diseñado material informativo y afiches que son distribuidos en todo el aparato gubernamental. Hasta el año pasado, el TEG registró 23 mil servidores públicos capacitados.

En 2009 se realizó una medición de la campaña, y los resultados fueron positivos para el TEG, según Mendoza (2009), pese a la reducida campaña que sostenía, puesto que tenían una pauta muy baja en la radio (el único medio donde pautaban hasta el año pasado), pues eran un aproximado de cinco mil cuñas, cinco rotaciones diarias, en 10 radios. En 2009 elevaron el número a 14 radios, incluyendo unas del oriente y occidente del país. Además, gracias al convenio con la Universidad Francisco Gavidia, se están difundiendo cuñas televisivas a través del canal de esa universidad. También, se está implantando con esporádicos anuncios en prensa escrita.

El diagnóstico de la campaña de comunicaciones del TEG estableció que los ciudadanos sí conocían dicha entidad, y por ello creció, además, el número de denuncias. “En la medida que actuamos ante las denuncias vemos que la gente está acudiendo más al TEG”, dijo Mendoza (2009).

Si bien el TEG es la única institución que tiene una estrategia de comunicación diseñada, la participación ciudadana es vista como la denuncia, para que la gente pueda denunciar a las demás instancias gubernamentales. En la institución no poseen buzones de sugerencias, ni la posibilidad de recibir una sugerencia para la institución. No existe nada diferente a los formatos ya establecidos para denunciar.

Defensoría del Consumidor (DC)

La DC divulga la participación ciudadana dentro de su plan de comunicaciones institucional. No tiene diseñado nada exclusivamente para la participación ciudadana. Las comunicaciones se centran en que la gente se acerque a dicha instancia para denunciar.

En esta oficina, la participación ciudadana es vista como denuncia y por ello centran en ese punto sus comunicaciones. Además de difundir a través de los medios de comunicación

las principales acciones que se desarrollan en las diferentes direcciones de la institución. (Defensoría del Consumidor, 2009).

Como estrategia de comunicación, esta instancia tiene un programa radial “La Defensoría actúa”, transmitido en nueve radioemisoras donde han otorgado gratuitamente espacios en horas de mayor audiencia. De 2005 a 2008 se realizaron 118 programas, logrando estar 200 horas al aire.

Otra de las estrategias que tiene la institución es impulsar, a través de la Dirección de Comunicaciones, el boletín *Noticonsumo*, el cual inició en 2006 con una publicación electrónica y en 2008 se logró la publicación impresa. A través de la vía electrónica se llegó a 1.500 personas externas de la institución, en cada una de las ediciones. La edición impresa se ha distribuido a 1.000 personas hasta el 2008 (Defensoría del consumidor, 2009).

Semanalmente, esta instancia ha comprado una página en los dos periódicos de mayor circulación del país, a través de la cual se difunden alertas, resultados de sondeos, investigaciones de mercado y consejos en materia de consumo. Por televisión la DC difunde también información por medio de un espacio semanal de 2 a 3 minutos por el canal 35 cada viernes (Defensoría del consumidor, 2009).

Además, la Defensoría realiza jornadas continuas de información en el país. Existe la Defensoría móvil, que recorre el interior del país; colocan un canopi para dar información y recaban los problemas de la población, sobre todo en períodos de vacaciones.

En aras de difundir su trabajo, la Defensoría ha realizado un diplomado con asociaciones de consumidores para que estos se conviertan en replicadores de la Ley del Consumidor y la población se acerque a denunciar. Cada cierto tiempo, esta instancia gubernamental reproduce material informativo sobre los derechos de los consumidores para distribuirlos en las comunidades.

Con la nueva administración en el gobierno central, se están identificando otras instituciones que permitan apoyar, en los departamentos de país, la difusión de la cultura de la denuncia.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (Isdemu)

La instancia gubernamental encargada de velar por la equidad de género divulga a través de boletines periódicos, sobre la participación política de las mujeres. El Isdemu publica 12 boletines al año, uno por cada área de la Política Nacional de la Mujer. Por ello, al menos uno de esos boletines se le dedica a la información de participación ciudadana.

Además, se divulgan las investigaciones que realiza a través de su página electrónica. A la hora de visitar el portal virtual de esa institución (11 de septiembre de 2009), se encontraron varias investigaciones que han realizado en las diferentes áreas de trabajo del Isdemu, pero no se detectó una relacionada con la participación ciudadana de las mujeres.

Como otras formas de divulgar el trabajo del Isdemu y concienciar a las mujeres a que participen activamente, esta institución realiza foros, talleres seminarios y capacitaciones en comunidades del país. Estas actividades son realizadas con mujeres y hombres, en algunos casos en coordinación con las municipalidades.

La comunicación del área de participación ciudadana de esta instancia del Estado es manejada en conjunto con las demás áreas, pero no existe una oficina de comunicaciones que trabaje en divulgar el trabajo institucional y la cual no tiene una estrategia específica y exclusiva para la participación ciudadana.

Para medir la apertura de las instancias gubernamentales con la población, se emitieron cartas en papel y a través de sus páginas virtuales. En donde tienen espacios destinados a que la población solicite información. Sin embargo, de 50 recursos enviados, solo cuatro respondieron. En estos casos las respuestas fueron negativas debido a no contar con áreas exclusivas para la participación ciudadana.

Discusión

Este trabajo describe cómo en las instancias del gobierno central salvadoreño se trabaja la participación ciudadana, ante el problema planteado de si ¿son efectivas las estrategias de difusión del gobierno central para promover la participación ciudadana? Se detectó que no son efectivos los caminos comunicacionales utilizados por el gobierno para promocionar la participación ciudadana.

El gobierno salvadoreño se ubica en el escenario que plantea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), donde se asegura que América Latina y el Caribe han vivido épocas aquejadas por los males del despotismo y el populismo. Esto generó una cultura que no solamente no desincentiva la participación, sino que pretende hacerla superflua.

En el gobierno central existe la Secretaría de Comunicaciones de la presidencia, desde donde se dictan las formas de trabajo comunicacional de las instancias gubernamentales, en donde, además, existen oficinas de comunicaciones destinadas a guiar la comunicación interna y externa de cada una de las instancias gubernamentales.

Esa Secretaría no brindó información para esta investigación, por lo que no se pudo conocer qué lugar tiene la participación ciudadana en las directrices generales de las estrategias de comunicación desde la máxima entidad.

Se detectó la ineffectividad de las comunicaciones en cuanto a la participación ciudadana, pues no existen estrategias de comunicación destinadas exclusivamente a ese tema dentro de las diferentes instancias del gobierno central. De las instancias gubernamentales que brindaron información, solo una tenía una estrategia de comunicación que surgió de un estudio previo, las otras no, y se basan en la necesidad de comunicar información institucional de las oficinas de gobierno. Además, solo una de las instancias del Estado tiene un diagnóstico de su trabajo en comunicaciones, las otras no tienen forma de evaluar cómo trabajan y el impacto que tiene su quehacer en el área de la participación ciudadana.

Ante la ausencia de las estrategias de comunicación, se refuerza la postura de Parrado y Löffler (2006), quienes establecen que la participación ciudadana es utilizada, al menos verbalmente, por políticos, funcionarios y organizaciones sociales. “Las fiestas locales organizadas por las asociaciones, barrios y el propio municipio, proporcionan una buena ocasión para salir en la foto, ‘cerca de los ciudadanos’. Desgraciadamente, para muchos representantes políticos, la participación ciudadana finaliza en ese momento.”

Además, estos autores retoman la importancia de manejar adecuadamente las comunicaciones de las instancias gubernamentales, puesto que de ello depende la calidad y la cantidad de información que se da a la población, y la apertura que tenga el mismo Estado de la información que brinda a la gente.

Las comunicaciones de las instancias gubernamentales tienen líneas amplias de trabajo. Esas líneas están dadas por la tendencia de solo divulgar lo que hacen los titulares; temas como la participación ciudadana son difundidos directamente por las áreas que la trabajan y, en algunas, con apoyo técnico de las oficinas de comunicaciones. La divulgación de los trabajos en participación ciudadana no es vista con sentido comunicacional, sino más bien con el sentido profesional, es decir, que no es la gente de comunicaciones la que los divulga, más bien son los mismos hacedores de esos trabajos lo que presentan lo que hacen y dicen en torno a la participación ciudadana.

Las estrategias de comunicación de las oficinas gubernamentales no surgen de estudios acuciosos de las necesidades institucionales en esa área y mucho menos en lo que se refiere a la participación ciudadana. En el caso de instituciones como la Defensoría del Consumidor y el TEG, promueven la participación ciudadana como estrategia central de sus comunicaciones porque invitan a la denuncia, en donde la gente participa; pero esa es la naturaleza de esas instancias, por ende, las comunicaciones están centradas en ello.

Aunque las instancias gubernamentales tengan en sus páginas electrónicas formas en que los ciudadanos puedan consultar y solicitar información, estas no responden. Al menos para efectos de esta investigación, solo el 2% de las instituciones respondieron ante la petición de información desde sus portales virtuales.

En el caso del TSE, la unidad de comunicaciones no se encarga ni de la publicidad ni de la alimentación de la página electrónica. Ellos son los que tienen que asumir, desde una perspectiva comunicacional, el manejo de la imagen y el trabajo de la institución.

Al no tener estrategias de comunicación destinadas a la promoción y divulgación de la participación ciudadana, la población desconoce los espacios que se tienen, por ley y por iniciativa de las instancias, para proponer, participar e incidir. Es necesario que exista comunicación de esos mecanismos, que la población se entere de cómo puede participar. La estrategia de comunicación tiene que estar sustentada con la eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana que existen en el país.

Es por ello que las políticas de comunicaciones tienen que estar orientadas a comunicar a los ciudadanos y no sólo a mostrar la imagen de los funcionarios, además los políticos en cargos públicos tienen que escuchar sistemáticamente a la gente, tal como lo establece Góchez (2008).

La divulgación de la participación ciudadana, de los mecanismos y la forma, no tiene que depender de los medios de comunicación masiva. Cada instancia puede mejorar sus páginas electrónicas, colocando en ellas programas informáticos que realmente funcionen y a través de los cuales los ciudadanos y las ciudadanas puedan expresarse, pero que además sean interactivas y los resultados que puedan ver de su participación.

Los portales electrónicos son una forma viable de acercarse a la gente, pese a brecha digital que existe. Pues, tomando en cuenta el poco acercamiento de la tecnología a comunidades rurales, se puede crear una especie de oficina virtual en las cabeceras departamentales, para que desde allí la gente tenga acceso a Internet y pueda consultar, solicitar y proponer ante las instancias gubernamentales.

Una de las alternativas que plantea Fernández (2001) es que los gobiernos utilicen la comunicación persuasiva para llamar a participar a los ciudadanos, en el sentido que los mensajes con este tipo de comunicación son los que modifican la conducta del receptor. Para inducirlo hacer algo. En ese sentido, la intención de comunicar e influir son sinónimos.

De igual forma, Izurieta y otros (2001) enfatizan en que la estrategia de comunicación no existe si no parte de un programa sólido de investigación, en el que se detecten las necesidades de los ciudadanos y se tomen en cuenta los requerimientos informativos, es decir, no se les dará información vana y sin sentido. Más bien, se difundirá solo aquella con la que puedan actuar de la mejor manera en beneficio de ellos mismos.

Para armar las estrategias comunicativas en torno a la participación ciudadana, los comunicadores y políticos tienen que tomar en cuenta que la participación activa en comités políticos, cabildos, entre otros mecanismos, no es fácil, puesto que “para la mayoría de la población la política no es algo interesante. Como dice Sartori, la participación de las masas en la política es de baja intensidad a lo largo de un período o de alta intensidad durante poco tiempo” (Izurieta y otros, 2001, p. 59).

Al tomar la definición de participación ciudadana de ISD (2002) se verá esta como un proceso sistemático por medio del cual la ciudadanía se organiza para incidir en la vida pública nacional y municipal, a través de mecanismos e instrumentos que les permiten ser parte activa de la toma de decisiones, del control social y de la corresponsabilidad, actuando de manera asociada con sus gobernantes en aras de procurar el bien común y de construir una nueva cultura política democrática.

En ese sentido, la participación se convierte en un elemento fundamental de la gobernabilidad democrática en el marco del desarrollo sostenible, por lo que la participación es el elemento del cual depende la posibilidad de construir un sistema político y social realmente democrático, tal como lo establece el PNUD (1998).

En ese marco, los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta la población son escasos en el gobierno central. Se limitan a la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, y a las consultas que debe de realizar el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Sin embargo, muchas de las oficinas de gobierno tienen formas de hacer contacto con la población, pero no necesariamente son formas de participación ciudadana, pues la población no tiene la posibilidad de incidir políticamente en la toma de decisiones. Esas

puertas para ver y escuchar a la gente están centradas en la denuncia. Por ello, la percepción de la participación ciudadana en el gobierno de El Salvador es la denuncia. Este juicio es sobre la base de las siete instancias que accedieron a dar información.

Las instancias del gobierno central no escuchan a la gente. Desde el momento en que solo siete de 77 oficinas estatales dieron información para esta investigación, pese a las múltiples insistencias por las vías telefónica, presencial, correo postal y correo virtual.

Ninguna de las instancias visitadas (para solicitar y recoger información) tiene buzón de sugerencia. Aunque este no es un mecanismo de participación ciudadana, pues a través de él la gente no incide en las políticas públicas del país, pero es una forma de escuchar las opiniones de los ciudadanos del Estado.

Debido a la falta de información fue imposible evaluar la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno central de El Salvador, pues solo la Asamblea Legislativa brindó datos. La Corte de Suprema de Justicia no dio información, y el MARN no tiene contabilizado el número de casos resueltos ante las denuncias, por la falta de una sistematización comunicacional por parte de la administración anterior.

En el caso de la Asamblea Legislativa, durante el 2008 y el primer trimestre de 2009, en el 50% de las leyes aprobadas hubo presencia de la población, pero hay que destacar que solo se aprobaron dos leyes. En la iniciativa de ley de una de ellas estaba la petición desde la población civil.

La investigación estableció que el 55% de las instancias gubernamentales no tiene mecanismos de participación ciudadana, ni siquiera formas de escuchar, ver o conocer las necesidades de los ciudadanos.

Ante esa carencia, una buena alternativa para el gobierno central salvadoreño es la mejor utilización del ciberespacio. Muchos autores lo catalogan como uno de los mejores “areópagos” políticos que permite la comunicación. Pero no solo el hecho de colocar Internet en medio de los gobernantes y los ciudadanos provocará la participación ciudadana, más bien solo se logrará dependiendo del espíritu democrático con el que se

conciban las herramientas. Solo así darán apertura a la ciudadanía, tal como lo establece López (2001).

En este punto cobran importancia las tecnologías de la información y la comunicación, que han multiplicado exponencialmente la circulación informativa y la capacidad comunicacional a escala planetario en tiempo real. Sus consecuencias han abarcado todos los ámbitos de la vida. En el ámbito político Internet ha propiciado que el poder se ejerza principalmente desde la producción y la difusión de códigos y contenidos basados en la información (Colombo, 2005).

Esta autora reconoce que esas herramientas de la comunicación han sido esenciales, siempre, para la democracia, en cuanto a resolver los conflictos de forma pacífica y sistemática. Es por ello que el acceso a la información y a la educación es un elemento fundamental para fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos y para impulsar una creciente democratización de la política.

Canals y Martín (2003, citados por Colombo, 2005) afirman que Internet facilita y amplifica el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia parlamentaria, tanto desde el punto de vista técnico como de cambio de paradigma implicado en la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento.

Es a partir de su potencialidad de comunicación de información que permiten las herramientas de Internet elevar la participación política de los ciudadanos, tanto en lo que hace referencia a su calidad como a su cantidad. Estas metodologías traen consigo mayor y facilidad de acceso de los ciudadanos a la información política y la interactividad en las relaciones entre estos y sus representantes, facilitan una comunicación más cercana y personalizada (Colombo, 2005).

El gobierno salvadoreño debe, entonces, iniciar el camino hacia el gobierno electrónico, generando con ello otros mecanismos donde los ciudadanos puedan participar e incidir en la toma de decisiones, así como poder proponer mejores políticas públicas.

Referencias

- Azpuru, D.; Blanco, L.; Córdova R.; Loya N.; Ramos C. & Zapata A. (2007), *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto, un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, F&G Editores.
- Barten, F., & Pérez R.; (2003), *Una propuesta para la evaluación de la participación y promoción de la salud en el marco de la contratación de servicios de salud privados por el sector público en el primer nivel de atención en América Central*, Taller Internacional, San Salvador.
- Ccoyllo, J. J. (2007), *Participación y vigilancia ciudadana*, Grupo Propuesta Ciudadana, recuperado en mayo, 19. 2009.
<http://www.regionjunin.gob.pe/documents/pdf/pp2007/Presupuesto%202007/Capacitaciones/Huancayo/Vigilancia%20y%20participaci%C3%B3n.pdf>
- Chaguaceda, A., *Asociacionismo y participación ciudadana, reflexiones desde Cuba*, recuperado en junio, 03, 2009.
http://www.cetri.be/IMG/pdf/Asociacionismo_y_participacion_ciudadana_algunas_reflexiones_desde_Cuba.pdf
- Código municipal versión popular, (2007), El Salvador, ISD.
- Colombo, C. (2005), *Participación ciudadana en la red*, recuperado en abril, 22, 2009 de <http://www.gestioncultural.org/gc/boletin/pdf/bgc11-CColombo.pdf>
- Constitución de la República de El Salvador (2004), Editorial Jurídica Salvadoreña, El Salvador.
- Claros, A. (2009), jefe de la unidad de capacitación del Tribunal Supremo Electoral, comunicación personal, 01 de julio de 2009.
- Cubías, A. (2009), subdirectora de Iniciativa Social para la Democracia ISD, comunicación personal, 28 de mayo de 2009.
- Cuéllar, A. (2009), coordinadora de área participación ciudadana y política, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, comunicación personal, 01 de julio de 2009.
- Defensoría del Consumidor (2009), memoria de labores 2004-2009.
- Diccionario Real Academia de la Lengua (2001). Vigésima segunda edición.
- Fernández, C. (2001), *La comunicación humana en el mundo contemporáneo*, segunda edición, McGraw Hill, México D. F.

- Góchez, R. E. (2008), *Opinando públicamente*, Talleres Imprenta Criterio 2008, San Salvador, El Salvador.
- Gómez, A. (2009), directora general de ciudadanía ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, comunicación personal, 22 de octubre de 2009.
- Grup d'Aprofundiment Democràtic (2000), *La participació ciutadana: reflexiones y propuestas*, Mesa Cívica pels Drets Socials, Catalunya, recuperado en abril, 21, 2009.
http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/mesa.pdf?revision_id=35363&package_id=35344
- Herrera, C. (2009), jefe de la unidad de gestión legislativa, Asamblea Legislativa, comunicación personal 13 de octubre de 2009.
- ISD (2002), *Participación ciudadana y cultura política democrática*, 1.ª edición, San Salvador, El Salvador.
- Isdemu (1995), Política Nacional de la Mujer.
- Isdemu (2004), Evaluación del plan de acción de la política nacional de la mujer del período 200-2004.
- Isdemu (2009), Análisis de los resultados electorales períodos: 2003-2006 / 2006-2009 / 2009-2012 / El Salvador.
- Izurieta, R.; Perina, R.; & Arterton, C.; (2001) *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Editorial Ecuador, Quito, Ecuador.
- Kuri de Mendoza, L. (2009) presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental, comunicación personal, 13 de junio de 2009.
- Orozco, M. (2007), *Democracia y participación ciudadana*, Washington, D. C., Estados Unidos, recuperado junio, 09, 2009.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN029956.pdf>
- López, E. (2001) *Comunicación, participación ciudadana y nuevas tecnologías*, recuperado el abril, 21, 2009.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=206590>
- Martínez, M.(2009), jefa oficial de atención ciudadana, Asamblea Legislativa, comunicación personal, 03 de junio de 2009.
- Mendoza, L. (2009), directora de estudios, planeamiento y desarrollo de la Defensoría del Consumidor, comunicación personal 10 de junio de 2009.
- Minero, A. (2009), jefa unidad de capacitación y monitoreo de la Política Nacional

de la Mujer. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, comunicación personal, 01 de julio de 2009.

- Ministerio de Economía, Objetivos de la participación ciudadana, portal electrónico recuperado el 19 de agosto de 2009, <http://www.minec.gob.sv/ue/?id=157>
- Parrado S. y Löffler E. (2006), Buenas y malas prácticas de participación ciudadana en Europa, recuperado en abril, 21, 2009. <http://vlex.com/vid/buenas-malas-practicas-participacion-ciudadana-321441>
- PNUD (1998), *Evaluación del programa de gobernabilidad para América Latina y El Caribe, (Cáp. IV)*
- Rivas, Y. (2009) directora de comunicaciones de Iniciativa Social para la Democracia -ISD-, comunicación personal, 28 de mayo de 2009.
- Uceda, R.; Orbe, Y., Memoria de ponencias seminario taller iberoamericano “Comunicación, participación ciudadana y medios de comunicación social” (2005), Fundación Ayuda en Acción, Asociación de Periodistas de El Salvador.
- USAID (2007), Informe independiente sobre la implantación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- USAID (2008), “Versión explicada del título IX del código municipal que se refiere a la participación ciudadana y la transparencia”, San Salvador, El Salvador.
- Vall, F.P. & Hurbe, M. (2005), Parlamento y comunicación (nuevos retos), editorial Tecnos, Grupo Anaya, Madrid, España
- Vargas F. (2009), director de comunicaciones del Tribunal Supremo Electoral, comunicación personal, 02 de julio de 2009.
- Vivas, T.D. (1997), La participación ciudadana, un proceso en construcción, Colombia. Imprenta nacional de Colombia.

APENDICE

Propuesta

La propuesta va en dos sentidos: trabajos desde el gobierno y los trabajos que se pueden hacer desde la Universidad Tecnológica de El Salvador, como institución académica.

Ante los hallazgos de esta investigación, en cuanto a la ausencia de estrategias de comunicación para la divulgación y promoción de la participación ciudadana, además de la falta de mecanismos de participación para que la ciudadanía proponga formas de acción del Estado, se propone la creación de una política nacional de participación ciudadana, donde se incluya una estrategia de comunicación gubernamental para dar a conocer los mecanismos con los que cuentan los salvadoreños para incidir políticamente, pero que además se creen espacios de participación, no complicados ni burocráticos, para escuchar a la ciudadanía.

La estrategia de comunicación de las instancias del Estado y la relativa a la participación ciudadana estarán guiadas por esta política y tendrán que hacer énfasis en la divulgación de las formas que existe de participar y la forma en que deben de ser utilizadas para incidir en la toma de decisiones del Estado. Además, periódicamente se tendrá que dar a conocer los resultados de la participación de las personas, es decir, mostrar las cifras de cuántos han participado y qué se ha logrado con esa participación. Esta difusión podría ser en las mismas instancias del gobierno a través de hojas volantes, trípticos o afiches colocados en las oficinas para que los usuarios puedan verlos.

Esta política nacional de participación ciudadana debería tener, además, un componente relativo al fomento de una cultura de participación. Para ello, y desde el área de comunicaciones, es decir, siempre en la estrategia comunicacional, fomentar los valores y la necesidad de involucrarse para crear en la población la costumbre de utilizar los mecanismos de participación. Para ello se tiene que crear esos mecanismos en donde la población pueda acercarse y proponer, en las instancias gubernamentales.

A través de la política nacional de participación ciudadana, el gobierno central puede impulsar el gobierno electrónico, fortaleciendo sus páginas web para que estas permitan una real participación de la ciudadanía, en el sentido que, a través de estos portales electrónicos, puedan enviar sus aportaciones para un mejor trabajo gubernamental, o simplemente puedan consultar sobre el quehacer institucional. Pero además de activar estos mecanismos, periódicamente se tiene que mostrar la incidencia de la población en la toma de decisiones. Se tiene que hacer publicidad de la efectividad de la participación ciudadana. La imagen de las instituciones gubernamentales tiene que ser manejada desde las unidades de comunicaciones.

Se propone también la confección de una guía de la participación ciudadana, en la que se contemplen todos los mecanismos de participación ciudadana y que sea distribuida en las oficinas estatales. Esta guía debe de contener:

- ◆ Amplia explicación de la definición de participación ciudadana
- ◆ Cómo se puede participar en El Salvador, explicar cada uno de los mecanismos que existen, los detalles de cómo utilizarlos.
- ◆ Los requisitos para utilizar cada mecanismo de participación establecido legalmente (iniciativa de ley, solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad, consultas ciudadanas del Ministerio de Medio Ambiente).
- ◆ Paso a paso para hacer efectiva la participación.
- ◆ Ejemplos de los beneficiosos, para el país y la democracia, de hacer efectiva la participación ciudadana.
- ◆ El lenguaje de esta guía práctica tiene que ser sencillo, concreto y claro para que sea entendido por cualquier sector de la población.
- ◆ Puesto que la participación ciudadana tiene un perspectiva de centrarla en la demanda, la guía tiene que contemplar : (Se adjunta, como ejemplo, un tríptico para visualizar la forma en que se podría dar a conocer la guía.)

Trabajo desde la Universidad Tecnológica de El Salvador

En aras de que la Universidad Tecnológica de El Salvador cumpla con su misión de promover los cambios fundamentales que la sociedad necesita y continúe con la visión de ser reconocida por su capacidad de innovación, podría contribuir con el fomento de la participación ciudadana en El Salvador y en la creación de una cultura de participación. Esta universidad puede hacer un trabajo relevante generando de propuestas concretas y con acciones educativas destinadas a ello.

Con los resultados de la investigación las propuestas concretas pueden surgir en el marco de plantear al Estado nuevos y mejores mecanismos de participación ciudadana. Estas nuevas formas tienen que ser colocadas en las diferentes instancias del gobierno y tendrían que surgir del trabajo intelectual y fusionado con las facultades de Derecho y Ciencias Sociales, específicamente la escuela de Comunicaciones. La facultad de Derecho conoce el marco legal y las posibilidades de trabajar con la ley existente y la escuela de Comunicaciones tiene los conocimientos para establecer la forma de cómo divulgarlas.

Estas dos instancias académicas tienen las herramientas intelectuales para diseñar nuevos mecanismos y proponerlos al Estado. Para que surjan esos nuevos mecanismos, se sugiere la realización de cinco jornadas-taller, de cuatro horas cada una, con las dos facultades. No se trata de proponer reformas constitucionales, pero sí de crear propuestas concretas en las que la universidad pueda participar como impulsadora y generadora de cambios en la sociedad donde vivimos. Se puede incluso proponer desde esta institución una política nacional de participación ciudadana.

Las propuestas que surjan del análisis académico, desde esta universidad, pueden ser llevadas como iniciativas de ley o reformas a decretos ante la Asamblea Legislativa, haciendo uso de los mecanismos de participación ciudadana que ya existen para lograr así incidir en la toma de decisiones del Estado y transformar, de alguna manera, la sociedad, siguiendo al pie de la letra de la misión y visión institucional.

Los talleres pueden ser diseñados desde los siguientes preceptos:

- ◆ Análisis y discusión de las leyes actuales donde se contempla la participación ciudadana.
- ◆ Análisis y discusión de los mecanismos de participación ciudadana.
- ◆ Análisis y discusión de las mejores formas de participar en el mundo.
- ◆ Propuesta de los mecanismos de participación ciudadana.

La universidad puede, además, contribuir en la formación de una cultura de la participación. Se puede agregar este tema en las conferencias institucionales anuales que se desarrollan y que están destinadas a docentes y estudiantes.

Se propone, además, la creación de una feria de participación ciudadana de la UTEC, donde se desarrollen conferencias en torno al tema, por parte de personeros nacionales e internacionales; exposiciones de arte; exhibición de películas y otras actividades para que docentes y estudiantes conozcamos el tema y nos apropiemos de la posibilidad de participar de alguna manera en la toma de decisiones del Estado. Esta semana puede ser abierta a la participación de otras universidades y público en general.

La feria de la participación puede estar coordinada por las facultades de Derecho y de Ciencias Sociales, se realizaría anualmente y en ella podría hacerse ejemplos de cómo los ciudadanos podemos participar e incidir en la toma de decisiones del Estado.