

Participación ciudadana en los gobiernos locales en América Central*

Ricardo Córdova Macías y Mitchell A. Seligson

Existe evidencia cada vez mayor de que la democracia comienza de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. El estudio reciente de Robert Putnam en Italia ha establecido un caso persuasivo de que los gobiernos locales juegan un papel crucial en, según sus palabras, “hacer que la democracia funcione”.¹⁶⁰ En nuestra investigación previa, encontramos que los ciudadanos que están satisfechos con sus gobiernos locales son mayormente probables a creer en la legitimidad de sus gobiernos nacionales.¹⁶¹ Este es un hallazgo que ha surgido en un estudio sobre El Salvador, así como también en Nicaragua y más recientemente en Bolivia.¹⁶²

Los gobiernos a nivel local han sido ignorados durante largo tiempo en América Latina dada la fuerte presencia del gobierno central en todos los aspectos de la vida política. Pero, se está prestando una atención cada vez mayor al gobierno local, en parte debido a las fallas de los gobiernos centrales en la prestación de los servicios a los ciudadanos y en parte debido a la atención cada vez mayor que las organizaciones

¹⁶⁰ Ver: Putnam, 1993.

¹⁶¹ Ver: Seligson y Córdova, 1995.

¹⁶² Ver: Seligson y Córdova, 1995; Seligson, 1996; Seligson, 1997; Seligson, 1999.

* Tomado de: *América Central. Cultura Política, gobierno local y descentralización*. Ricardo Córdova Macías y Mitchell A. Seligson. FLACSO-Programa El Salvador. San Salvador, El Salvador. Mayo de 2001. Pp. 103-119.

internacionales están prestando a las municipalidades.¹⁶³ En el presente capítulo presentamos los resultados de las preguntas relacionadas con el grado de participación ciudadana en el gobierno local y la evaluación de dicha participación.

Participación en "cabildos abiertos".

La forma más antigua de participación ciudadana directa en el gobierno local se deriva de la tradición española del "cabildo abierto" o una reunión abierta con el pueblo. Durante la era colonial, dichas reuniones eran la única forma en que los colonizados podían expresar públicamente sus demandas. Con la Independencia, los "cabildos abiertos" se atrofiaron en muchos países, aunque en algunos permanecieron como parte de la estructura institucional. En los años recientes, los gobiernos en América Latina han tratado de reactivar las reuniones abiertas con el pueblo con diversos grados de éxito.

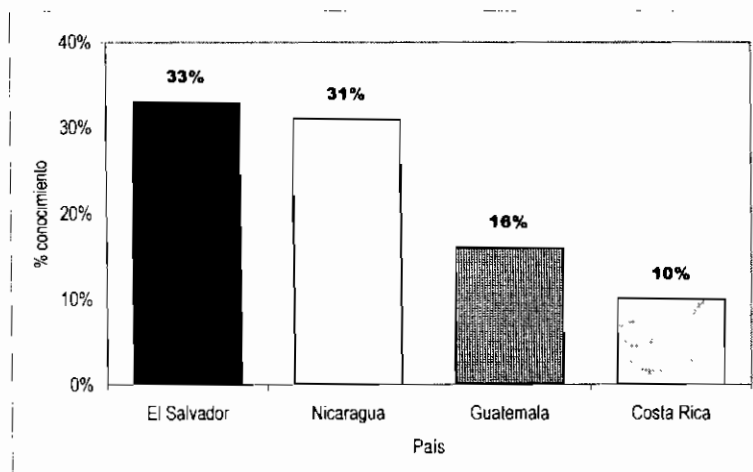
En nuestro estudio de 1999 para las cuatro repúblicas centroamericanas, se hizo la siguiente pregunta:

PAR1. ¿Ha tenido conocimiento de alguna convocatoria en su municipio para la realización de un cabildo abierto en el último año?
1. Si 2. No 8. NS/NR

Codificamos de nuevo este ítem a un formato de 0 a 100%, al igual que lo hicimos con muchos ítems en esta serie del gobierno local. Los resultados se presentan en la gráfica 1. Como se puede ver, existe una amplia variación en la región, con El Salvador y Nicaragua con un nivel relativamente alto de conocimiento del cabildo, y Guatemala y Costa Rica con un nivel bajo. Esto sin duda tiene que ver con la frecuencia de los cabildos en los dos primeros países, comparada con una menor regularidad en los dos últimos.

¹⁶³ Para un amplio y excelente tratamiento del gobierno local en América Latina, consultar: Nickson, 1995.

Gráfica 1
Conocimiento de un cabildo abierto



Sig.<.001

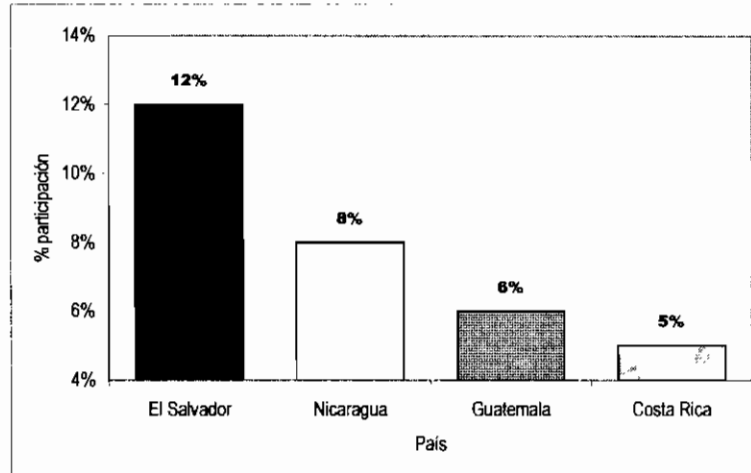
También esperaríamos que en El Salvador y Nicaragua existiera una mayor asistencia a los cabildos. Se hizo la siguiente pregunta a los encuestados:

PAR2. ¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a un cabildo abierto convocado por su alcaldía durante los últimos 12 meses?

1. Si 2. No 8. NS/NR

Los resultados aparecen en la gráfica 2. El orden de los países desde alto a bajo nivel de participación es el mismo que el del conocimiento de dichas reuniones, pero la brecha relativa entre El Salvador y los otros países es mayor. Al mismo tiempo, aún en El Salvador, solamente el 12% de los encuestados asistió a un "cabildo abierto" el año pasado.

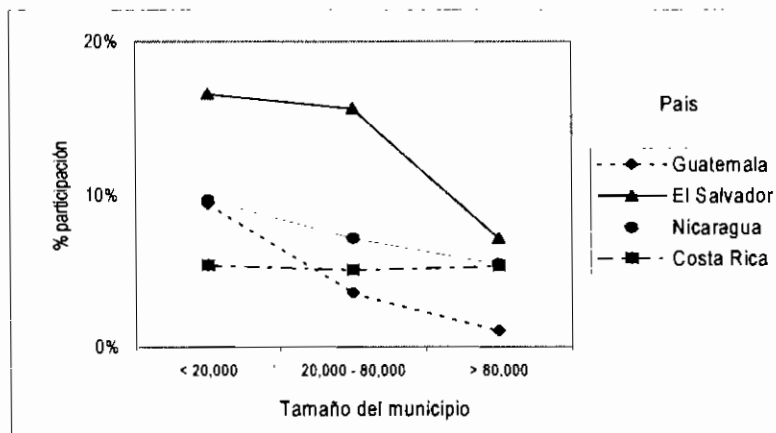
Gráfica 2
Participación en un cabildo abierto



Sig.<.001

Realizamos un análisis de regresión sobre la participación/no participación en el cabildo abierto. Encontramos que en ninguno de los países el ingreso o la educación marcó una diferencia, ricos y pobres participaron en el mismo grado, cuando otras variables socio-económicas y demográficas se mantuvieron constantes. Sí encontramos que en El Salvador y Nicaragua, los dos países con el más alto nivel de participación, el tamaño del municipio sí marcaba una diferencia importante. La gráfica 3 muestra lo diferencia. En cada país, con excepción de Costa Rica, los ciudadanos que viven en municipios pequeños (con una población menor de 20,000 habitantes), participan con niveles significativamente mayores que aquellos que viven en localidades más grandes. Este es un hallazgo consistente en nuestras investigaciones previas en El Salvador. Sospechamos que en los municipios pequeños y rurales, los ciudadanos ven a sus gobiernos locales como más centrales en sus vidas debido a la común ausencia de la autoridad del gobierno central. En las ciudades más grandes, sin embargo, el gobierno local se desvanece en el trasfondo.

Gráfica 3
Asistencia a los cabildos abiertos,
según el tamaño del municipio

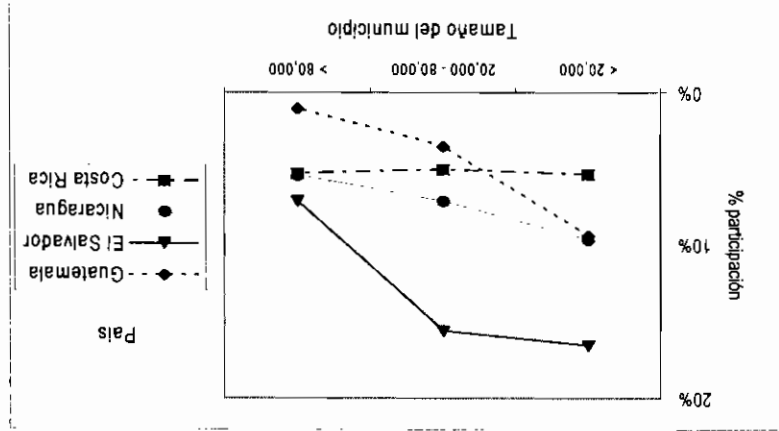


Sig. < .05 para todos excepto Costa Rica.

También encontramos que el género marcó una diferencia importante en la asistencia a los cabildos. La gráfica 4 muestra que los hombres participan más que las mujeres, y esto sucede en Guatemala y en El Salvador, aún en el análisis multivariado cuando otros factores (educación, ingreso, edad y tamaño de la localidad) permanecen constantes. En cada país excepto Costa Rica, existe una amplia brecha de género, pero ésta es mayor en Guatemala. Ahí los hombres participan tres veces más que las mujeres.

También encontramos que el género marcó una diferencia importante en la asistencia a los cabildos. La gráfica 4 muestra que los hombres participan más que las mujeres, y esto sucede en Guatemala y en El Salvador, aún en el análisis multivariado cuando otros factores (educación, ingreso, edad y tamaño de la localidad) permanecen constantes. En cada país excepto Costa Rica, existe una amplia brecha de género, pero esta es mayor en Guatemala. Ahí los hombres participan tres veces más que las mujeres.

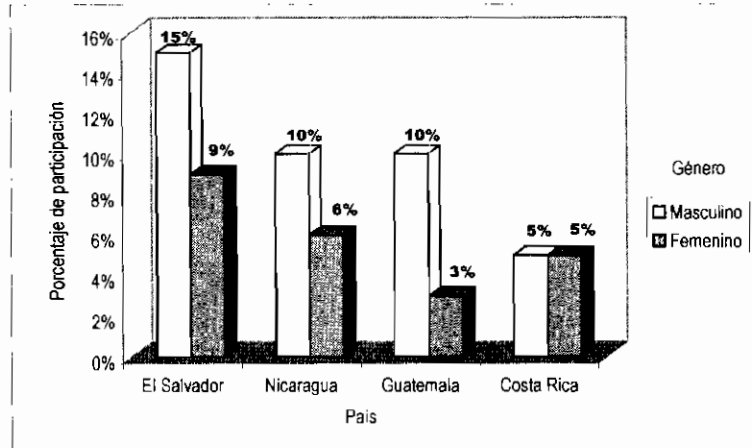
Sig.<.05 para todos excepto Costa Rica.



Gráfica 3
Asistencia a los cabildos abiertos,
según el tamaño del municipio

Ricardo Córdova Macías y Mitchell A. Seligson

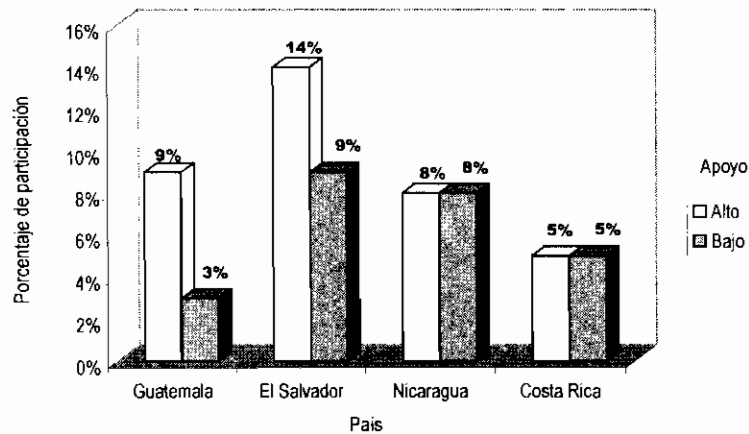
Gráfica 4
Participación en cabildos abiertos
por Género



Sig.<.001, excepto en Costa Rica.

¿La participación en los cabildos hace una diferencia en términos del apoyo al sistema? Esta es una pregunta difícil de responder ya que la dirección de la causalidad no está clara. Puede ser que la asistencia hace que los ciudadanos confien más en su gobierno a nivel nacional, o puede ser lo contrario; los ciudadanos con mayor confianza participan más. La gráfica 5 muestra que en Guatemala y en El Salvador, existen grandes diferencias en los niveles de participación entre aquellos que tienen una alta confianza frente a los que tienen poca confianza. En Nicaragua y Costa Rica, las diferencias van en la misma dirección, pero la magnitud es leve. Debe tenerse en mente que en Costa Rica, la participación en cabildos es muy baja, como se ha señalado anteriormente. Además, la investigación en busca de una relación entre la tolerancia y la participación en los cabildos no fue exitosa.

Gráfica 5
Apoyo al sistema y
participación en cabildos abiertos



Evaluación del cabildo abierto.

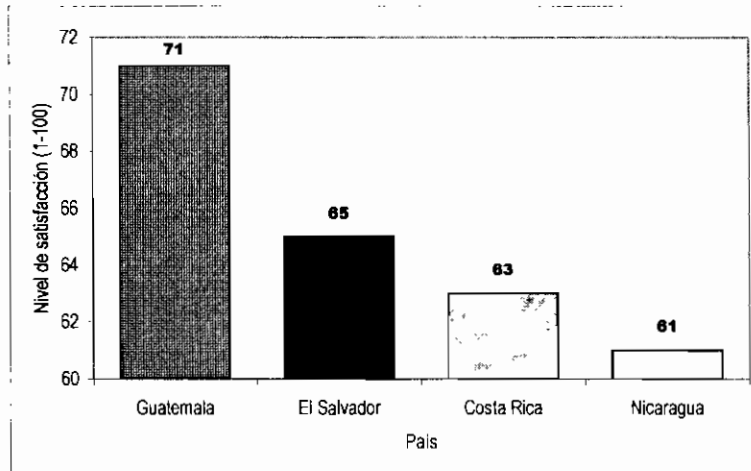
Para aquellos encuestados de la muestra que asistió al cabildo abierto, se hizo la siguiente pregunta:

PAR3. En caso afirmativo, ¿Cómo evalúa el cabildo en el que ha participado? Diría que fue muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo.

1. Muy bueno 2. Bueno 3. Regular 4. Malo 5. Muy malo 8. NS 9. No aplica

Este ítem nos permite determinar la satisfacción de los que asistieron al cabildo. Así, no es una medición general de la satisfacción con los cabildos, sino una "encuesta de los puntos de vista del usuario". La gráfica 6 muestra los resultados. Como se puede ver, para cada uno de los países la respuesta promedio (en la escala de 1 a 100) es positiva, pero la respuesta es especialmente favorable en Guatemala. Sin embargo, el reducido tamaño de la muestra ($N = 422$) impide que las medias para ningún país sean confiables.

Gráfica 6
Satisfacción con cabildos abiertos
entre los que asistieron



Sig.<.001

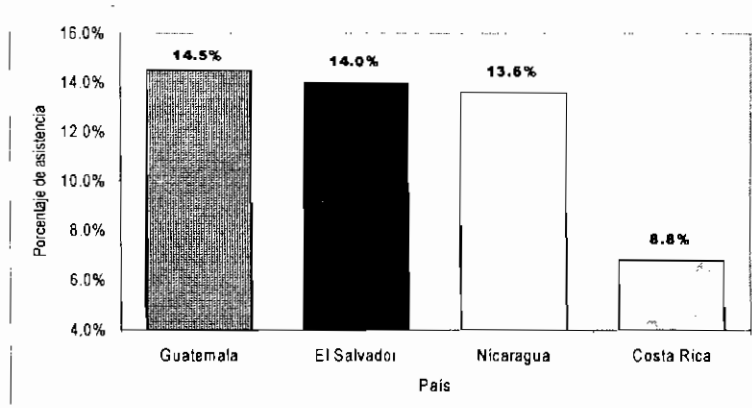
Asistencia a reuniones municipales.

El cabildo abierto es un mecanismo de participación ciudadana que se ha venido institucionalizando en Centroamérica, y que se usa diferenciadamente, dependiendo del país y del área específica. Por "sesiones municipales" estamos entendiendo cualquier reunión convocada por la alcaldía. En el cuestionario se hizo la siguiente pregunta al encuestado:

- PAR4. ¿Ha tenido usted la oportunidad de asistir a una sesión o reunión convocada por la alcaldía durante los últimos 12 meses?
1. Si 2. No 8. NS/NR

Encontramos los siguientes patrones en los cuatro países, como se muestra en la gráfica 7. Vemos que para cada uno de los países con excepción de Costa Rica, el 14% de la población asiste a las reuniones municipales, mientras que en Costa Rica el número se reduce a la mitad.

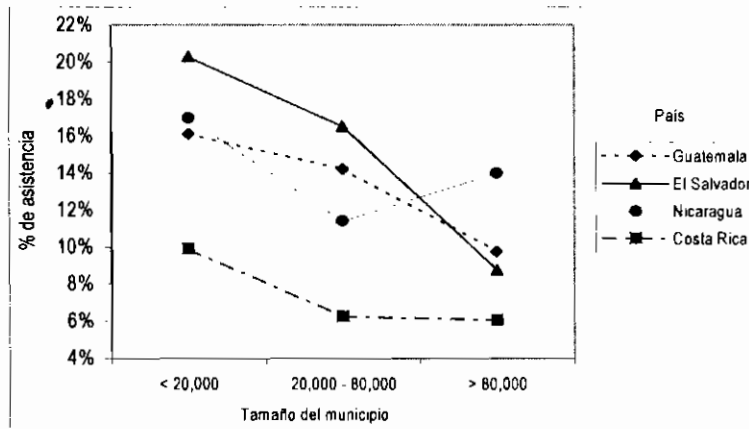
Gráfica 7
Asistencia a reuniones municipales



Sig.<.001

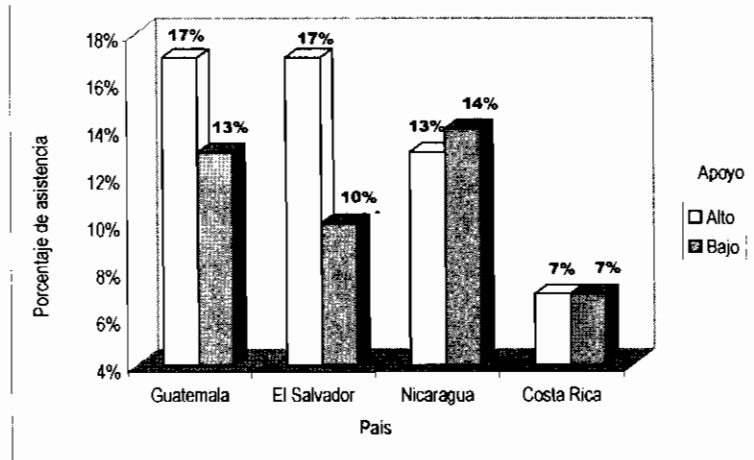
Los patrones que encontramos para los cabildos abiertos también se encuentran en la asistencia a las reuniones municipales. En la gráfica 8 se puede ver que para cada país excepto Nicaragua, la participación disminuye a medida que el tamaño de la población aumenta en los municipios.

Gráfica 8
Asistencia a reuniones municipales
por tamaño del municipio



También encontramos que el apoyo al sistema era mayor en Guatemala y El Salvador entre aquellos que participaron en reuniones municipales frente a los que no lo hicieron. La gráfica 9 muestra los resultados. Las diferencias entre los otros dos países fueron insignificantes.

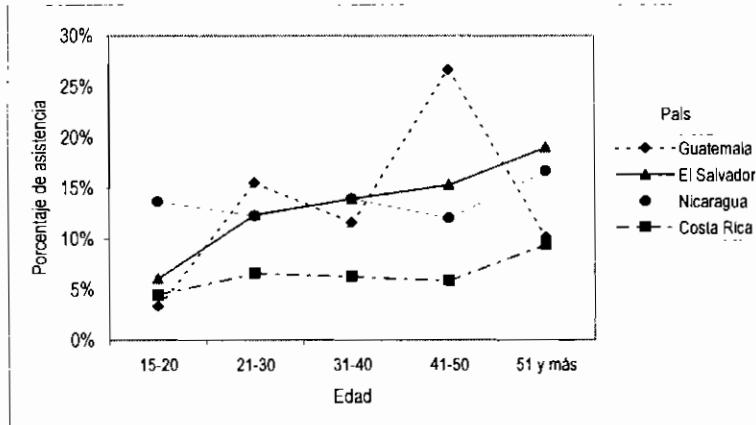
Gráfica 9
Asistencia a reuniones municipales
y apoyo al sistema



Sig.<.001 solamente para Guatemala y El Salvador.

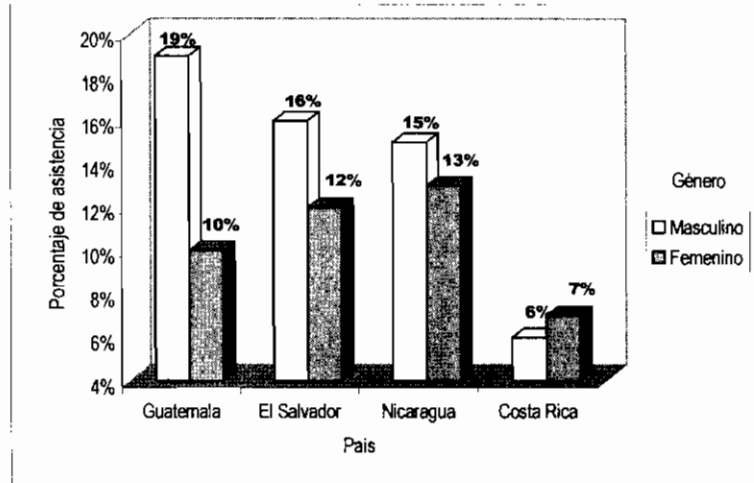
La edad es otro factor que influncia la asistencia a las reuniones municipales. La gráfica 10 muestra los patrones. En términos generales, la participación es baja entre los jóvenes y aumenta a medida que aumenta la edad de los ciudadanos. Sin embargo en Guatemala, una vez que los años medios han pasado, la participación disminuye de nuevo.

Gráfica 10
Participación en reuniones municipales
por edad



Finalmente, el género es también relevante a la participación en Guatemala y El Salvador, pero no en Nicaragua y Costa Rica. La gráfica 11 muestra los patrones. La brecha del género es mayor en Guatemala, tal como lo hemos visto anteriormente.

Gráfica 11
Participación en reuniones municipales por género



Sig.<.001 solamente para Guatemala y El Salvador.

Evaluación de los esfuerzos para aumentar la participación.

En cada uno de los países de la región, existe una discusión considerable acerca de los mecanismos para aumentar la participación a nivel local. En Costa Rica por ejemplo, en donde la participación a nivel municipal es especialmente baja, las recientes reformas han incluido la elección directa del alcalde y la separación de las elecciones municipales de aquellas a nivel nacional. En el cuestionario se incluyó la siguiente pregunta:

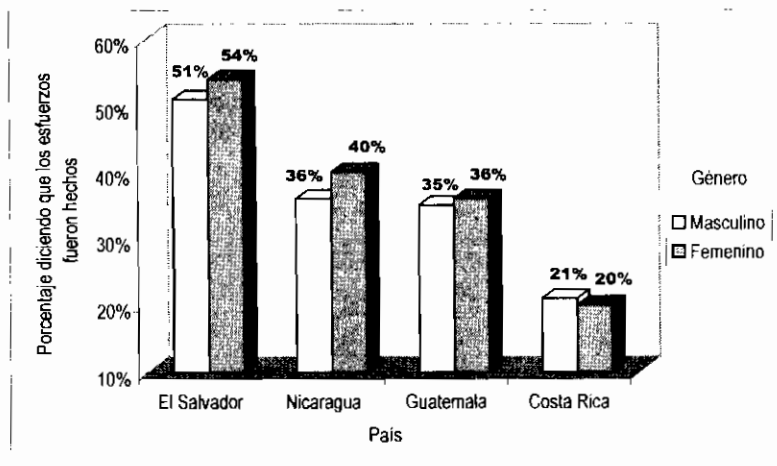
PAR5. ¿Cree usted que el alcalde y los miembros del concejo municipal han realizado esfuerzos para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del Gobierno Local?

1. Si 2. No 8. NS/NR

Las respuestas a esta pregunta están contenidas en la gráfica 12. Como puede verse, las respuestas fueron mucho más favorables en El Salvador y las más negativas se obtuvieron en Costa Rica. Un poco más de uno de cada cinco costarricenses

creen que se han hecho esfuerzos para promover la participación. El género no marcó una diferencia de importancia.

Gráfica 12
Evaluación de los esfuerzos para promover la participación ciudadana, por género



Los resultados no son estadísticamente significativos para todos los países.

¿Cómo aumentar los derechos?

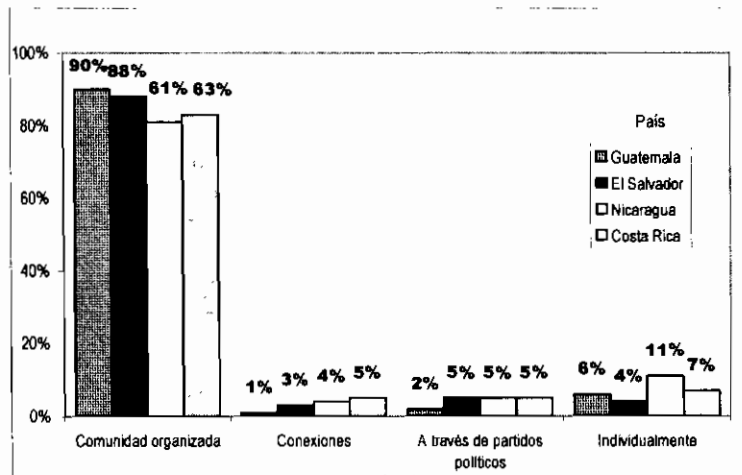
La encuesta concluyó esta serie haciendo una pregunta que dio la oportunidad de elegir entre las formas en las cuales el gobierno local podría promover mejor sus intereses. El ítem se lee como sigue:

PAR6. ¿Cuál cree usted que es la mejor forma de promover sus intereses o hacer valer sus derechos frente a la municipalidad? (leer opciones).

1. Actuando individualmente
2. La comunidad organizada
3. Por conexiones
4. Actuando a través de los partidos políticos
5. NS/NR

La gráfica 13 muestra los resultados para cada país. Como se puede ver, existe una abrumadora preferencia por la participación de la comunidad organizada en cada país en cuatro de cada 5 encuestados.

Gráfica 13
La mejor forma para promover sus intereses



Evaluación de la participación ciudadana.

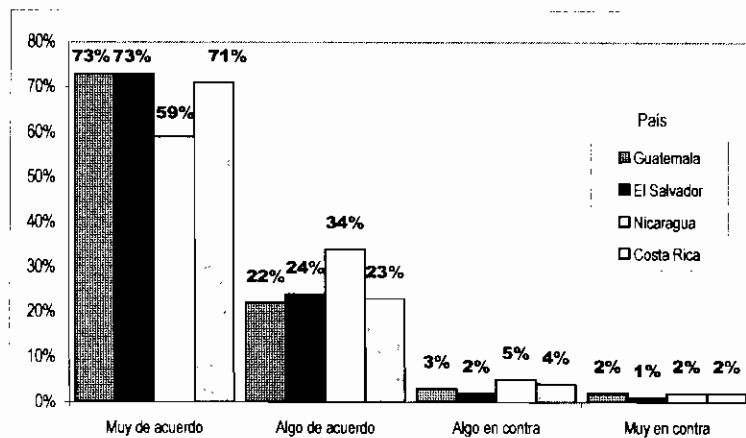
También deseábamos conocer cuán efectivo piensan los ciudadanos que son los cabildos como un mecanismo para definir sus prioridades. La pregunta que se hizo fue:

PAR7. Los cabildos municipales son una buena instancia de participación de los ciudadanos para definir prioridades. Me puede decir si esta...

- 1. Muy de acuerdo
- 2. Algo de acuerdo
- 3. Algo en contra
- 4. Muy en contra
- 8. NS/NR

Los resultados están contenidos en la gráfica 14. Como puede verse, los centroamericanos creen en forma abrumadora que los cabildos son un buen mecanismo para definir las prioridades ciudadanas, con muy poca variación entre los países.

Gráfica 14
Los cabildos son un buen mecanismo para definir las prioridades de los ciudadanos



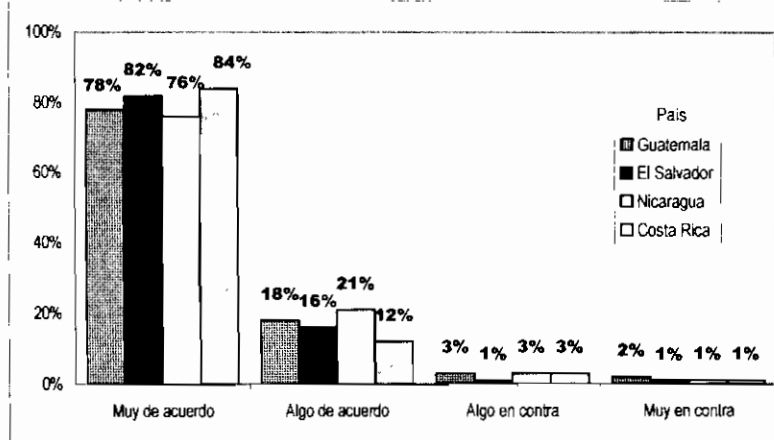
Sig.<.001

También preguntamos si los ciudadanos debían participar en el establecimiento de prioridades en los gastos presupuestarios. La pregunta que se incluyó en el cuestionario fue:

PAR9. Está de acuerdo con que los vecinos o pobladores deben participar en la decisión de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal. Me puede decir si está...

1. Muy de acuerdo 2. Algo de acuerdo 3. Algo en contra 4. Muy en contra 8. NS/NR

Gráfica 15
Los ciudadanos deben participar en la priorización del presupuesto municipal



Sig.<.001

En la gráfica 15 encontramos que los ciudadanos están en gran acuerdo con participar en la definición de las prioridades de cómo debe gastarse el presupuesto municipal. Una vez más, está claro que los ciudadanos de cada uno de los países de nuestra muestra están firmemente a favor de participar en la toma de decisiones municipales.