

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Doctorado en Ciencias Sociales
Programa Centroamericano de Postgrado



FLACSO
EL SALVADOR

**“Democracia en El Salvador:
Participación ciudadana versus vicios autoritarios
en la democratización de post-guerra (1992-2006)”**

Tesis presentada al Programa Centroamericano de Postgrado FLACSO
para optar al grado de
Doctora en Ciencias Sociales

Karina Esther Grégori Méndez

San Salvador, El Salvador
Marzo de 2010

Índice

Introducción.....	I
--------------------------	----------

Capítulo 1

Marco teórico básico de la investigación.....	1
--	----------

1. Marco teórico básico de la investigación	2
---	---

1.1 El problema y objeto de estudio de la investigación	3
---	---

1.2 El estado de la cuestión acerca de la democracia y la participación ciudadana	5
---	---

1.2.1 Polémica central: Liberalismo versus igualdad democrática.....	7
--	---

a. La hegemonía de la concepción liberal-representativa de democracia y participación ciudadana	8
--	---

a.1 La concepción liberal-representativa de democracia y participación ciudadana: su hegemonía	8
---	---

<i>Relación Estado/sociedad política-sociedad civil y su representatividad</i>	8
--	---

<i>Representación</i>	10
-----------------------------	----

<i>Expansión de la ciudadanía-nivel formal (individuo sujeto de derechos) versus el ejercicio real de derechos-democracia 'sustantiva'</i>	10
--	----

<i>Democracia de ciudadanía</i>	11
---------------------------------------	----

<i>Calidad y democratización de la democracia</i>	12
---	----

<i>Modernización y descentralización</i>	14
--	----

a.2 La concepción liberal-representativa en el análisis académico de la democracia y participación ciudadana en El Salvador.....	15
---	----

<i>Valores y Comportamientos democráticos</i>	15
---	----

<i>Elitismo competitivo versus participación del demos.</i>	15
---	----

<i>Conflicto social y transformación democrática</i>	16
<i>La cultura política y el avance democrático</i>	17
<i>Las élites: cambio político y transformación institucional</i>	18
<i>Condiciones institucionales y culturales para la democratización y desarrollo Humano</i>	18
<i>Institucionalidad y dinámica del gobierno democrático</i>	20
<i>Democracia: transición, participación, actores y procesos de reconversión democrática</i>	22
i) <i>Participación y democracia en El Salvador</i>	22
ii) <i>Actores y procesos de reconversión democrática</i>	23
<i>Transición con guerra</i>	24
<i>Reflexiones sobre el estado de la cuestión</i>	25
i) <i>Grado de avance de la democracia salvadoreña</i>	25
ii) <i>Ciudadanía y democracia</i>	26
iii) <i>Ampliación de la Ciudadanía</i>	27
b. El ideal participativo y los mecanismos de democracia semidirecta	29
b.1 El ideal participativo y los mecanismos de democracia semidirecta	31
<i>Crítica democrática a la hegemonía de la representación: Identidad (cultura política), autorización (elección) y rendición de cuentas</i>	31
<i>La relación cultura política democrática y participación ciudadana</i>	31
<i>Ciudadanía y decisiones públicas</i>	32
<i>La participación ciudadana en acción: Movimientos sociales y diseño de instituciones participativas en Brasil</i>	33
<i>Descentralización y desarrollo local</i>	34
b.2 El ideal participativo y la democracia semi-directa en El Salvador	36
c. Una visión alternativa a la polémica libertad-igualdad: integración y/o complementariedad	40
1.2.2 Teoría general, categorías y conceptos básicos de la investigación	43
a. Democracia radical y participación ciudadana: la propuesta de Laclau y Mouffe	43
<i>Pluralismo (radical democrático)</i>	54
<i>Ciudadanía (democrática radical)</i>	55
<i>Comunidad</i>	56
1.3 Ética de la responsabilidad y participación ciudadana. Un enfoque complementario	57

Democracia radical y ética aplicada. El aporte de Adela Cortina.....	57
a. Un punto de convergencia entre Adela Cortina y Mauricio Merino:	
Ética de la responsabilidad	63
1.4 Recapitulación: Categorías y conceptos básicos de la investigación	67

Capítulo 2

Marco metodológico de la investigación.....	70
2. Marco metodológico de la investigación	71
2.1. Perspectiva metodológica.....	71
2.1.1 Opción ontológica	71
2.1.2 Opción epistemológica.....	72
2.2 Justificación de la investigación.....	74
2.3 Recordatorio: el problema y objeto de estudio.....	76
2.3.1 Objetivos de la investigación	77
2.3.2 Dimensiones y niveles de análisis.....	78
a. Niveles de ejercicio de la participación ciudadana.....	82
b. Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana	85
2.4 Técnicas de recolección de los datos: un enfoque combinado	86
2.5 Tipo de fuentes.....	87
2.6 Procesos de investigación desarrollados y descripción del uso de las técnicas	88
2.6.1 Proceso de recolección de información.....	89
a. Observación y análisis documental	89
b. Inventario y estudio de 45 casos sistematizados	90
c. Observación participante.....	92
d. Entrevistas semiestructuradas	93
2.6.2 Análisis y procesamiento de la información	96
a. Análisis descriptivo de datos.....	97
b. Análisis de resultados.....	98

Capítulo 3

Transformación de los procesos de participación ciudadana en el período de post-guerra (1992-2006): Restricción a la participación directa y tendencia al declive	101
3. Transformación de los procesos de participación ciudadana en el período de post-guerra. (1992-2006): Restricción a la participación directa y tendencia al declive.....	102
Introducción.....	102
3.1 Los antecedentes: La organización social y política en municipios bajo control guerrillero durante el conflicto armado	105

3.2 La primera experiencia de participación ciudadana de la post-guerra: Nejapa 1994. Inicio de experiencias de concertación.....	111
3.3 Auge de la participación ciudadana centrada en demandas post-acuerdos de paz y sindicales (1994-1996). Participación directa de sectores involucrados.....	115
3.4 Diversificación de los procesos participativos e inicio de dinámica de descenso en movilizaciones ciudadanas (1997-1999)	120
<i>La lógica local-participación ciudadana en los espacios comunitarios y municipales</i>	120
<i>La lógica nacional: movilizaciones ciudadanas e incidencia política</i>	130
3.5 Participación ciudadana desarrollada en canales institucionales centrados en ámbito local (2000-2003)	135
<i>El escenario nacional: Declive de la participación directa y gestión política de la participación ciudadana</i>	136
<i>El escenario local: Cambios normativos a favor de canalizar la participación ciudadana en el marco institucional local</i>	138
3.6 Conclusiones: Tendencia de declive establecida y participación directa decreciente (2004-2006)	149
<i>Dinámicas nacionales-La participación en declive</i>	149

Capítulo 4

Características generales de la participación ciudadana de post-guerra:

Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

directa decreciente 159

4. Características generales de la participación ciudadana de post-guerra:

Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

directa decreciente..... 160

4.1 Débil funcionamiento: estructuras y niveles 160

a) Funcionamiento de las formas de participación ciudadana. Las estructuras 161

b) Niveles de ejercicio de la participación ciudadana y dinámicas de poder dominantes: Débil funcionamiento 167

b.1) Análisis por niveles de ejercicio de la participación 168

b.2) Análisis por formas de participación 188

4.2 ¿Se institucionaliza la participación ciudadana en El Salvador? Problemas y resultados de la participación ciudadana 192

a) Los problemas de la participación ciudadana: Dependencia, uso partidario, cultura autoritaria 194

b) Resultados del deficiente funcionamiento de la participación ciudadana: Bajos niveles de participación ciudadana, reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional213

Bajos niveles de participación ciudadana.....213

Reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional216

Conclusiones 227

Participación ciudadana versus vicios autoritarios en El Salvador de post-guerra..... 228

1. La participación ciudadana tiene un débil funcionamiento en El Salvador de post-guerra. 232

2. La participación ciudadana en El Salvador de post-guerra se encuentra en un nivel incipiente de institucionalización.....	239
3. Los procesos de participación ciudadana en El Salvador se enfrentan a fuertes resistencias autoritarias, que son su principal obstáculo y limitan su desarrollo.....	244
4. La participación ciudadana en la actualidad es un elemento deficitario del desarrollo democrático salvadoreño que, de no ser superado, consolidará la tendencia excluyente del sistema-régimen político.....	247
5. Características que han facilitado el desarrollo e institucionalización de las experiencias participativas mejor establecidas.....	249
Reflexiones finales	253
Recomendaciones para superar el déficit de ciudadanía	256
Contribuciones de la tesis.....	257
Bibliografía	i
Anexos	A1

Índice de cuadros, tablas, gráficos e ilustraciones

Cuadros

Cuadro N° 1: Paradigmas clásicos de la teoría democrática en la ciencia política	6
Cuadro N° 2: Mecanismos de participación ciudadana semi-directa en funcionamiento en El Salvador, según estudios nacionales en la post-guerra	39
Cuadro N° 3: Escenarios de gestión de la participación ciudadana	80
Cuadro N° 4: Formas de participación ciudadana.....	81
Cuadro N°5: Niveles de ejercicio de la participación ciudadana	82
Cuadro N° 6: Esquema de relación entre dimensiones y niveles de análisis de la participación ciudadana	84
Cuadro N° 7: Factores en estrecha relación con procesos de participación ciudadana	85
Cuadro N° 8: Técnicas utilizadas.....	87
Cuadro N° 9: Formas de participación ciudadana desarrolladas en municipios bajo control guerrillero durante el conflicto armado	107
Cuadro N° 10: Formas de participación ciudadana desarrolladas en gestiones municipales participativas durante el período 1997-1999.....	129
Cuadro N° 11: Ordenanzas relativas a la participación ciudadana- Frecuencias de experiencias participativas según datos disponibles por municipio	141
Cuadro N° 12: Procesos participativos de elaboración de normativas municipales-diversas áreas. (2000-2003)	142
Cuadro N° 13: Síntesis de formas de participación ciudadana desarrolladas en El Salvador (1992-2009)	162
Cuadro N° 14: Problemas según niveles de ejercicio de la participación ciudadana	196
Cuadro N° 15: Formas de organización implementadas en municipios con mayor frecuencia de experiencias participativas (1994-2009).....	203
Cuadro N° 16: Partidos y alcaldes de municipios con mayor frecuencia de experiencias participativas (1994-2009).....	206

Tablas

Tabla N° 1: Porcentaje de asistencia a un cabildo abierto o reunión municipal durante los últimos doce meses	121
Tabla N° 2: Problemas principales según frecuencia de señalamientos por los participantes en 52 talleres (14 departamentos) 1998	132
Tabla N° 3: Relación empírica entre apoyo al sistema y tolerancia en El Salvador, 1995-2006	151
Tabla N° 4: Cronología integrada	153
Tabla N° 5: Cronología integrada por períodos de gobiernos municipales	153
Tabla N° 6: Cronología integrada por períodos presidenciales	153

Tabla N° 7: Cronología Integrada por períodos de auge y declive	153
Tabla N° 8: Promedios por niveles de ejercicio de la participación ciudadana.....	173
Tabla N° 9: Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana “Inclusión en procesos” -Departamentos	177
Tabla N° 10: Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana -“Nivel de respuesta a problemáticas”-Departamentos	179
Tabla N° 11: Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana “Poder de actores involucrados”-Departamentos	183
Tabla N° 12: Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana- “Nivel de centralización de iniciativas”-Departamentos	186
Tabla N° 13: Promedios por formas de participación ciudadana	189
Tabla N° 14: Frecuencia y Porcentaje de actores que promueven la participación ciudadana.....	198
Tabla N° 15: Frecuencia de experiencias participativas por municipio-Ámbitos de acción/área de demandas de la participación ciudadana	218
Tabla N° 16: Frecuencia y porcentaje por escenario de gestión de la participación ciudadana	220
Tabla N° 17: Frecuencia y Porcentaje de escenario de participación ciudadana.....	221
Tabla N° 18: Frecuencia de los espacios de participación ciudadana por departamento y municipio	223

Gráficos

Gráfico N°1: Línea del tiempo integrada	156
Gráfico N° 2: Porcentaje de espacios de participación ciudadana	225

Ilustraciones

Ilustración N° 1: Línea del tiempo de la participación ciudadana de post-guerra en El Salvador (1992-2006)	103
Ilustración N° 2: Participación ciudadana versus vicios autoritarios en El Salvador de post-guerra (1992-2006).....	231

Índice de anexos

Anexos.....	A1
Anexo 1: Instrumentos.....	A2
Guías de entrevista.....	A3
Formato para cronología anual.....	A7
Ficha síntesis de caso-Ficha modelo.....	A10
Guía de observación de reunión.....	A12
Guía para estudio de caso-ficha individual.....	A14
Anexo 2: Construcción de indicadores.....	A17
Indicadores sobre formas de participación ciudadana, para análisis de casos formas de participación ciudadana (agrupado).....	A18
Indicadores sobre formas de participación ciudadana, para análisis de casos formas de participación ciudadana (completo).....	A24
Indicadores y observables evaluados en entrevistas.....	A30
Anexo 3: Matrices de análisis.....	A35
Matriz de análisis de resultados de entrevistas.....	A36
Matriz de análisis por escenarios-45 experiencias.....	A38
Matrices de análisis de normativas vigentes.....	A40
Cuadro resumen de planteamientos de autores salvadoreños acerca de la participación ciudadana.....	A44
Matrices de análisis de casos.....	A46
Anexo 4: Tablas de resultados de Estudio de casos.....	A62
Tablas de resultados por dimensión.....	A63
Inventario 45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2009).....	A65
Anexo 5: Fichas síntesis de caso.....	A67
Índice de casos.....	A69
Fichas síntesis individuales de casos (45).....	A71

Anexo 6: Lista de entrevistados	A116
Lista de entrevistados.....	A117
Anexo 7: Cuadro de normativas especiales vigentes.....	A120
Conceptualización de la participación ciudadana	A121
Formas de participación ciudadana según otras normativas	A123
Otras formas de participación ciudadana.....	A130
Análisis de normativas-Nivel general: Ordenanzas de participación ciudadana, transparencia	A143
Anexo 8: Cuadro resumen de cronología de formas de participación.....	A145
Cuadro resumen de cronología de Formas de participación por años	A146
Anexo 9: Resumen de resultados de entrevistas	A147
Resumen de resultados observables por indicador.....	A148
Cuadros síntesis de resultados de entrevistas por indicador.....	A152
Cuadros síntesis de análisis de resultados de entrevistas:	A167
Situación actual de la participación ciudadana	A168
Problemas y límites de la participación ciudadana en El Salvador de Post-guerra	A169
Factores que inhiben la participación ciudadana.....	A170
Factores que motivan la participación ciudadana	A171

Capítulo 4

Características generales de la participación ciudadana de post-guerra: Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación directa decreciente

4. Características generales de la participación ciudadana de post-guerra: Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación directa decreciente

Luego del análisis de la participación ciudadana en su dinámica de cambio a partir de su comportamiento a lo largo del período en estudio, es importante abordar características generales acerca de estos procesos. Ellas dan cuenta de los elementos centrales que, a la luz de esta investigación, definen y explican la situación actual que presenta la participación ciudadana de post-guerra en El Salvador.

La participación ciudadana en el período de post-guerra está caracterizada básicamente por la tendencia al declive, el débil funcionamiento y la incipiente institucionalización. En el capítulo anterior fue mostrado que la tendencia al declive, seguida por los procesos de participación ciudadana, se consolidó entre los años 1992 y 2006 y quedó establecida de manera irreversible desde el año 2004. En el presente capítulo, la participación ciudadana será caracterizada a partir de la dimensión de funcionamiento.

Serán analizadas las dinámicas internas de las experiencias estudiadas, las articulaciones de poder que operan en el impulso y promoción de la participación y las que limitan su desarrollo. Dicho abordaje permitirá mostrar que el débil funcionamiento de los procesos participativos y su incipiente institucionalización son sus otros dos rasgos distintivos importantes, los cuales serán considerados por separado en los apartados que conforman esta sección.

4.1 Débil funcionamiento: estructuras y niveles

El funcionamiento de los procesos de participación ciudadana parte de la caracterización que contienen los estudios de los 45 casos en cuanto a cómo la participación es organizada y estructurada y cuáles son los canales y formas en los que la acción ciudadana tiene lugar.

Serán destacados los factores que marcan pautas que orientan el desarrollo de estos procesos, tienden en general a limitar su desarrollo y les imprimen un débil desempeño, que se deriva del bajo impacto que las estructuras participativas tienen en las tomas de decisiones vinculantes.

a) *Funcionamiento de las formas de participación ciudadana. Las estructuras*

Como resultado del estudio de casos, se concluye que las formas de participación ciudadana existentes en El Salvador de post-guerra están organizadas en dos tipos básicos: instancias⁸² y mecanismos⁸³, que aglutinan la mayoría de formas. Un tercer tipo lo constituye un híbrido.

Estos tipos constituyen la estructura analítica que permite visualizar las grandes tendencias en las que se mueven los procesos de participación ciudadana, la lógica a que obedecen y el tipo de acción ciudadana que desarrollan.

⁸² Tal como fue definido en el capítulo 2, las instancias de participación ciudadana son “*estructuras organizativas permanentes, creadas para el ejercicio de la participación de la población en el gobierno municipal, en el proceso de decisiones que afecten el desarrollo local. Por ejemplo: concejos o comités de desarrollo local o municipal, mesas de concertación, foro municipal, asociaciones cantonales o comunales*”. (SACDEL, 1998 :10)

⁸³ Mecanismos de participación ciudadana son los “*instrumentos a través de los cuales se concreta la interacción entre el gobierno municipal y la población, lo mismo que entre la población y sus representantes. Como ejemplos tenemos los cabildos abiertos, las asambleas municipales, cantonales y comunales, los talleres de planificación*” (SACDEL, 1998:10). Para la presente investigación, han sido clasificados en (a) mecanismos de participación ciudadana y (b) mecanismos de transparencia y contraloría. (TAG-USAID, 2007).

Cuadro N° 13

Síntesis de formas de participación ciudadana desarrolladas en El Salvador (1992-2009)

Escenarios de participación ciudadana micro/meso- Gestión territorial	
Instancias	Mecanismos
Asociaciones comunales	Asamblea ciudadana
Comisiones	Consultas
Comités de Desarrollo Intercomunal/organizaciones intercomunales	Plan Estratégico Participativo/ Planificación municipal participativa- Presupuesto participativo
Comités o Concejos de Desarrollo Local (CDL) o Comité de Desarrollo Municipal (CDM o CODEM)	Mecanismos de transparencia y contraloría
Comités municipales: de control de desechos sólidos, de deportes, fiestas patronales, proyectos	Cabildo Abierto
Mesas zonales/mesas de concertación Propuesta o reforma de ley o normativa	Rendición de cuentas Sesiones Públicas del Concejo
Escenarios de participación ciudadana macro-gestión política	
Instancias	Mecanismos
Comisiones/concejos especiales designadas por el ejecutivo-Instituciones públicas	Redes ciudadanas/ONG
Comisiones/concejos ciudadanos promovidos por ONG	Gremiales
	Coaliciones/Alianzas
	Movimientos sociales
	Iniciativa particular de organización ciudadana/ONG
	Mecanismo de ejecución a nivel municipal/local, en el territorio nacional
Otros	

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

Las formas de participación ciudadana observadas en el estudio de casos fueron agrupadas de acuerdo con los escenarios donde desarrollan su acción: escenarios micro, meso⁸⁴ y macro (Ver Capítulo 2, 2.3.2, y cuadro N° 2). Dicha agrupación sintetiza las formas

⁸⁴ Han sido agrupados en los escenarios micro y meso, especificando los mecanismos de transparencia y contraloría, tomando como referencia el estudio de USAID (2007), que hace esta distinción. Resulta útil para visibilizar aquellos procesos con esta orientación específica, a diferencia de aquellos que se enfocan en el desarrollo de procesos participativos, y la facilitación de condiciones para los mismos.

de participación ciudadana existentes en el país, que fueron tratadas de forma desagregada en el estudio de casos y el procesamiento de sus resultados. Esta agrupación resulta útil para observar las grandes tendencias de los procesos de participación ciudadana en el país. (Ver Anexo N° 2 para observar en conjunto las formas agrupadas según los escenarios de participación).

En los escenarios micro y meso, predominan formas participativas con referencia y arraigo en la localidad (comunitario, sectorial, municipal o regional). Es en estos escenarios donde tienen lugar formas de participación directa como las asambleas ciudadanas, las consultas y otras. Se observa el predominio de las formas participativas representativas⁸⁵, que surgen desde las comunidades o sectores y pueden llegar hasta niveles organizativos tanto municipales, regionales, intersectoriales y/o nacionales.

Al predominar las estructuras de participación representativas, hay una mayor predisposición a que dominen y sean reproducidos los vicios de las estructuras tradicionales de poder tanto en las localidades como en el nivel macro. Por lo general, se tiene como referentes principales a los mismos actores, que, en muchos casos, abusan de esa representación para beneficio de intereses particulares, no en beneficio de sus representados (Expresado por los entrevistados. Ver síntesis en el Anexo N° 9).

Así, se evidencian problemas de legitimidad que no suelen ser cuestionados por actores como las ONG u OG, puesto que se orientan exclusivamente al logro de metas y objetivos de proyectos específicos gestionados en términos precisos de cumplimiento. El predominio de esta lógica no da espacio a procesos o seguimiento sostenidos con mayor profundidad y visión de desarrollo de mediano y largo plazo que impidan los beneficios particulares. Por supuesto, hay excepciones. Pero las dinámicas que prevalecen son de corto plazo y las proyecciones llegan hasta donde termina el financiamiento de las agencias de cooperación, que proveen beneficios compartidos para las poblaciones afectadas y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones y organizaciones involucradas.

⁸⁵ Incluyen todas las formas de participación que implican una delegación de representación a través de elección o designación, que supone el respaldo legítimo de algún sector o territorio. Ejemplos: asociaciones comunales, comités o comisiones, organizaciones intercomunales, comités o concejos de desarrollo local. Estos son definidos en Anexo N° 7, que sintetiza las normativas vigentes que los definen y establecen. Estas normativas abarcan el código municipal reformado, políticas y ordenanzas de participación ciudadana, contraloría y/o transparencia.

En el escenario macro, son desarrolladas las comisiones y concejos especiales designadas por el ejecutivo, como los espacios de concertación y consulta promovidos por la Comisión Nacional de Desarrollo a nivel nacional (Caso N° 4), cuya proyección tuvo diversidad de ejes, que abarcaron escenarios de participación desde lo local, lo regional y lo nacional, así como lo sectorial⁸⁶.

A nivel macro (nacional), los conceptos de mecanismo o instancia de ejecución son los mismos aplicados a nivel municipal/local. Este es el caso de EDUCO (Caso N° 3), que cuenta con Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) en cada escuela rural que se encuentra en este programa del Ministerio de Educación (MINED) y es ejecutado a nivel nacional. Las ACE han sido clasificadas como mecanismos de ejecución a nivel municipal/local en el territorio nacional porque juegan un papel puntual de interacción con el Estado en el sentido de receptores de fondos descentralizados para el funcionamiento de las escuelas en un rol dependiente del estado y sin autonomía real para gestionar por su cuenta el desarrollo educativo de la comunidad.

Aunque en la presente investigación se coincide con la potencialidad del papel organizativo y de gestión a nivel comunitario de las ACE⁸⁷, no se acepta el planteamiento de que esto sea real para la mayoría de escuelas que funcionan con esta modalidad y que, en efecto, esta potencialidad sea desarrollada. Por el contrario, sobre este particular, esta investigación concluye que el caso de las ACE constituye un claro ejemplo de la cantidad de arbitrariedades y abusos de poder que se dan desde el nivel micro hasta el nivel institucional centralizado.

En el discurso se sostiene que este es un programa desarrollado con participación de la comunidad, pero, en términos empíricos y observables, se trata de una participación muy limitada y sin seguimiento, apertura, ni recursos, lo que impide que el rol protagónico

⁸⁶ Se recomienda observar un poco más de detalle respecto a cada experiencia en el Anexo N° 5-Fichas síntesis por caso.

⁸⁷ Sobre este planteamiento ver Briones (2007) y Jacir de Lovo (2003) en Córdova, Macías y Quiñónez (2003), que destaca el aporte y potencial organizativo de este programa. Un tratamiento distinto sobre las experiencias en EDUCO lo hace Lindo Fuentes (2001), que recoge y muestra diversidad de experiencias y que retrata también el tipo de limitantes concretas que se enfrentan en las escuelas de esta modalidad. Esta es una visión más abierta tanto a los aportes como a los obstáculos que resisten los actores involucrados en este tipo de experiencias, con la que la autora de la presente investigación coincide.

teorizado en el diseño del programa sea asumido desde las comunidades o permitido/facilitado por parte de los funcionarios en el ministerio correspondiente.

Otros de los mecanismos de amplia ejecución a nivel municipal/local en el territorio nacional fueron los cabildos abiertos y los procesos de planificación municipal participativa (Caso N° 2) promovidos desde instituciones del estado como el FIS y el FISDL en momentos distintos. Al requerirlos para hacer efectiva la descentralización de fondos para proyectos de desarrollo en los municipios —y convertirse en exigencias para estar en condiciones de ser sujetos de financiamiento—, se reprodujeron rápidamente por todo el país.

En cuanto a la instancia de ejecución a nivel nacional, ninguna es registrada en los 45 casos estudiados, pero sí es el caso de la Coalición por la Descentralización del Estado, la Participación y la Transparencia (CODEPAT). Es una instancia ciudadana constituida en abril del 2007 que mantiene desde entonces, como parte de sus objetivos, el

“facilitar procesos de construcción de ciudadanía y participación ciudadana con énfasis en la promoción de equidad social, económica y de género, de manera que esto incida en la formulación, aprobación y aplicación efectiva de leyes y políticas de Descentralización, Participación Ciudadana y Transparencia”. (ISD, 2010)

La acción de la coalición se da en diversos escenarios de participación según de dónde provengan sus integrantes. Su proyección, en cambio, se dirige a nivel nacional. Su funcionamiento es el de una alianza: parte de diversas identidades que construyen una identidad común y actúan como tal.⁸⁸

Los otros mecanismos detallados en el escenario macro —que corresponde a la gestión política— incluyen redes ciudadanas y/o de ONG, gremiales, coaliciones/alianzas, movimientos sociales, iniciativas particulares de organización ciudadana/ONG. Todos están referidos a formas de participación con una proyección a nivel nacional, ya sea sectorial o ciudadana, que confluyen con las instancias macro en las formas participativas de alianza o articulación.

⁸⁸ Esta clasificación resulta de la observación de actividades públicas de la coalición, comunicados, y la observación directa de una de sus reuniones de coordinación. (Ver guía de observación de reunión en Anexo N° 1).

La categoría de articulación es observable en los casos N° 29-FUNDE, N° 30-APSAL y N° 31-OEF, referidos a esfuerzos realizados para concertar con diversos actores y ejes de lucha democrática en una lógica de articulación, donde son superadas sus identidades individuales para asumir un papel y proyecto que les unifica en un solo discurso alrededor de propuestas normativas que faciliten un mayor protagonismo y beneficio de la ciudadanía. La articulación se da al unirse, bajo un mismo techo, demandas que van más allá de la especificidad de un sector determinado y aglutinan diversos sectores, que, sin ser afines naturalmente, se identifican por demandas comunes. Supone incluso la superación de resistencias o divergencias entre ellos en función de lograr beneficios que satisfagan intereses más generalizables a nivel social. Se impone, así, el interés generalizable sobre las afinidades. También son aprovechados espacios de oportunidad que llegan incluso a dar origen a nuevas identidades y actores, como son los casos señalados, que profundizan las prácticas democráticas. (Laclau y Mouffe, 1987)

El caso N° 45-Movimiento Amigos de Mauricio también funciona como una articulación de actores orientados en lo particular hacia fines distintos, que convergen en un momento puntual en torno a un fin estratégico común: el acceso al poder político por la vía electoral, que representa la posibilidad de importantes cambios políticos de mayor envergadura. Este movimiento logra congregarse, alrededor de la candidatura de Mauricio Funes, a actores y proyectos de diversa índole y orígenes políticos que se unen en una lógica articuladora con el fin de cerrar la etapa de gobiernos bajo el partido ARENA.

Como consecuencia de la movilización alrededor de la candidatura de Funes, las identidades particulares se ven modificadas y absorbidas por una nueva, que unifica a partir de diversas formas de subordinación que buscan ser superadas, aunque eso suponga constituirse en una nueva identidad. Es en este caso puede observarse especialmente el principio de articulación, que derivó en la apertura de la oportunidad de un nuevo cambio político a partir del cambio producido en el Ejecutivo.

Los casos estudiados como articulaciones, en especial el caso del Movimiento Amigos de Mauricio, son una muestra de las estrategias de articulación seguidas por sus dirigentes, que

han logrado movilizar alrededor de esta candidatura a ciudadanos provenientes de diversos sectores, ilustrando cómo el principio de articulación puede desarrollarse en una lógica distinta a la forma tradicional de hacer política, dominada por la ideologización político-partidaria en el país, que divide en vez de unir, pierde en vez de ganar, margina en vez de incluir y destruye en vez de producir.

Las experiencias analizadas y clasificadas como articulaciones han demostrado los amplios alcances que pueden lograr al moverse en una lógica de inclusión y de apertura a nuevas posibilidades en función de objetivos muy bien precisados y perfilados con claridad de visión y de acción.

En ‘otros’, ha sido aglutinada otra variedad de formas con muy baja frecuencia dentro del conjunto de experiencias. Además, hay formas —como los comités de contraloría— que no han sido incluidas por no haber registrado experiencias en el conjunto de los 45 casos estudiados. Se encuentran entre las formas detalladas en el Anexo N° 2.

b) Niveles de ejercicio de la participación ciudadana y dinámicas de poder dominantes: Débil funcionamiento

El análisis de los cuatro niveles de ejercicio de la participación ciudadana planteados⁸⁹ da cuenta de la intensidad con la que se da en términos prácticos. Los cuatro niveles permiten describir y explicar sus dinámicas tanto internas como externas, relacionadas de forma directa con la hegemonización del poder desde grupos que lo ejercen autoritariamente, prácticas que permanecen vigentes y observables en los distintos escenarios de gestión, aún cuando se ha dado cierta apertura en el sistema político a nivel formal a partir de la firma de los acuerdos de paz.

El análisis de los niveles de ejercicio de la participación de los casos fue desarrollado en dos sentidos:

⁸⁹ Ver, en el capítulo 2, más detalle sobre la definición y ejemplificación de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana para la presente investigación: (a) **nivel de poder de los actores involucrados**, (b) **nivel de centralización de iniciativas**, (c) **nivel de inclusión en procesos** y (d) **nivel de respuesta a problemáticas**. Ver también el detalle de los criterios para la evaluación de cada uno en Anexo N° 2-Construcción de Indicadores sobre formas de participación ciudadana, para análisis de casos.

1. Por niveles de ejercicio de participación

- Nivel de poder de los actores involucrados,
- Nivel de centralización de iniciativas,
- Nivel de inclusión en procesos
- Nivel de respuesta a problemáticas

2. Por formas de participación

- Mecanismos
- Instancias.

A continuación, se presenta el análisis desarrollado en cada uno de los sentidos planteados.

b.1) Análisis por niveles de ejercicio de la participación

Los cuatro niveles de ejercicio de la participación ciudadana son definidos a partir de continuums⁹⁰ que enfocan el tipo de dinámica de poder predominante en cada uno de ellos. Al asignarle este significado para la presente investigación, adquieren un sentido distinto al del esquema propuesto por Casafranco y Patiño (2001).

Se presenta, a continuación, el significado de cada uno de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana y la escala en la que cada uno de los casos y formas participativas han sido ponderadas al evaluar los niveles observables de participación.

a) Nivel de poder de actores involucrados⁹¹

Desarrolla el continuum que va de la utilización al control. Se asocia a las formas de participación según el planteamiento original de Casafranco y Patiño; pero, en la propia

⁹⁰ Continuum: Parte de la idea de que los fenómenos sociales varían en magnitud de forma importante entre posiciones y/o valores extremos, en medio de los cuales hay una amplia serie de actores, concepciones, procesos, dinámicas y acciones que, al ser considerados, permiten caracterizar más detalladamente un proceso en una condición determinada. Es un recurso teórico y metodológico utilizado —también en otras perspectivas, como es el caso de los continuums o continua micro/macro desarrollados por Alexander y Gurvitch entre otros— al desarrollar un abordaje a partir de niveles de análisis, que procuran expresar de forma más clara la realidad social al reconocer que no existen límites reales ni claros en el paso de uno a otro nivel, pero que facilitan un acercamiento más preciso a la realidad analizada. (Ritzer, 1993)

⁹¹ Estos elementos corresponden a Cuadro N°4-Niveles de ejercicio de la participación ciudadana, presentado en el segundo capítulo, en el apartado 2.3.2-Dimensiones y niveles de análisis.

definición, se centra en quién ejerce el poder y en qué medida este es compartido con la ciudadanía.

*Niveles observables de participación*⁹²

0. Procesos con incidencia nula, solo participación presencial⁹³
1. Procesos de consulta puntual y a posteriori
2. Procesos estructurados de consulta a la ciudadanía
3. Procesos de concertación institucionalizada
4. Procesos de fiscalización y contraloría social
5. Procesos autogestionarios de base.

b) Nivel de centralización de iniciativas

Comprende el continuum que va del centralismo al autogobierno local. Analiza los espacios de participación referidos especialmente a quién toma la iniciativa de los procesos, que se asocia también a los actores principales de los mismos.

Niveles observables de participación

0. Procesos con nula iniciativa ciudadana-total centralización
1. Procesos con alta centralización por los gobiernos nacionales
2. Procesos de desconcentración
3. Procesos combinados de desconcentración y descentralización
4. Procesos descentralizadores con autonomía local en construcción
5. Procesos descentralizadores basados en altos niveles de autonomía local.

c) Nivel de inclusión en procesos

⁹² El contenido de cada nivel de ejercicio de la participación —expresado en continuums— y la descripción de los niveles de participación —que para la presente investigación han sido definidos como *Niveles observables de participación*—, han sido tomados de Casafranco, María Virginia y Patiño Millán, Fernando, 2001: 297-298. Ellos los denominan Niveles de Participación, que derivan de continuums. Para efectos de esta investigación, han sido sintetizados en términos de Niveles de ejercicio de la participación. La autora de la presente investigación agrega el nivel 0=nulo o inexistente. Su significado se incorpora en los descriptores de la escala por cada nivel, tal como será detallado de inmediato.

⁹³ El nivel 0=nulo o inexistente y su significado incorporado en los descriptores de la escala por cada nivel son elaboración de la autora de la presente investigación.

Engloba el continuum que va de la exclusión a la inclusión, asociado con la amplitud de la participación: quiénes participan.

Niveles observables de participación

0. Procesos circunscritos a uno o pocos grupos de interés
1. Procesos selectivos (designación restringida)
2. Procesos con representantes de grupos organizados
3. Procesos combinados (representantes y asambleas)
4. Procesos con amplia participación (democracia directa).

d) Nivel de respuesta a problemáticas

Abarca el continuum que va de lo asistencial a lo estructural. Analiza el nivel de incidencia de la participación y el tipo de respuesta que se gestiona y que se ofrece frente a las problemáticas planteadas.

Niveles observables de participación

0. Procesos sin respuesta a problemáticas y demandas
1. Procesos enfocados a aliviar los efectos de una problemática
2. Procesos orientados a compensar los efectos de políticas
3. Procesos sectoriales de reforma
4. Procesos integrales de reforma
5. Procesos integrales de cambio estructural.

Para desarrollar el análisis por niveles de ejercicio de la participación, se procedió de la forma siguiente:

Por caso:

- En cada uno de los 45 casos estudiados, fueron identificados y asignados valores a cada una de las formas (instancias y/o mecanismos) que registraba, de acuerdo con los resultados del estudio de caso, que brindaba información respecto al

funcionamiento y dinámicas internas, base sobre la cual fue ponderado cada nivel de ejercicio de la participación ciudadana. Cada uno de los cuatro niveles analizados fueron medidos con una escala específica a cada nivel, donde el valor más bajo de participación es 0 y el máximo es 5 para los niveles de poder, centralización y respuesta, a diferencia del nivel de inclusión en procesos, que es medido en escala de 0 a 4⁹⁴.

La escala definida (entre 0 y 5) clasifica los casos según su nivel promedio de participación por niveles así:

- $0 \leq 2$ Nivel promedio de participación: Bajo
Incluye valores entre 0 y 2.
 - $2 \leq 4$ Nivel promedio de participación: Medio
Incluye valores mayores que 2 hasta 4
 - $4 \leq 5$ Nivel promedio de participación: Alto
Incluye valores mayores que cuatro e iguales a cinco.
- Si un caso presentaba más de una forma de participación (instancias y/o mecanismos), fueron promediadas las ponderaciones de todas las formas que contempla (un solo caso podía registrar hasta 15 mecanismos y/o instancias, según se puede observar en el capítulo anterior). De esta forma, para cada caso, se contó con un valor promedio por cada nivel de ejercicio, resultado de procesar todas las formas participativas desarrolladas y ponderadas individualmente.

Para el conjunto total de 45 casos:

- Sobre la base del resultado anterior por caso, se procedió a promediar las ponderaciones del total de casos por cada nivel. El resultado fue un promedio total por nivel, que puede ser observado en la tabla N° 8. Indica, para cada caso y para el

⁹⁴ Ver Anexo N°2, *Construcción de Indicadores sobre formas de participación ciudadana para análisis de casos-Completo*, donde en el último apartado se especifica el significado de cada valor en la escala específica a cada nivel, tal como se detalló previamente en el capítulo 2.

conjunto de casos, cuál es la dinámica interna predominante en cuatro áreas: poder de actores involucrados, nivel de centralización de iniciativas, nivel de inclusión en procesos y nivel de respuesta a problemáticas.

Estos promedios permiten dar una referencia a la calidad interna de la participación en cada experiencia participativa. También, permiten visualizar el panorama general de las dinámicas de poder predominantes para el total de casos estudiados.

Los resultados del análisis realizado para cada uno de los casos son mostrados en la siguiente tabla, que ha sido elaborada con los promedios por nivel de cada uno de los 45 casos. Pueden ser observados tanto los valores más altos y los más bajos en cada nivel de ejercicio de la participación para cada caso como los niveles más altos y más bajos de forma consolidada para el conjunto de las experiencias estudiadas.

Los datos de esta tabla permiten observar que, en términos generales, para todos los casos, todos los valores promedio por niveles corresponden a un nivel intermedio de participación, de acuerdo con la escala definida para la clasificación de los casos según su nivel promedio de participación por niveles y presentada anteriormente.

Tabla N° 8
Promedios por niveles de ejercicio de la participación ciudadana

N° Espacio	Nombre de caso según inventario	Niveles de ejercicio de la participación ciudadana			
		a. Nivel de poder de actores involucrados	b. Nivel de centralización de iniciativas	c. Nivel de inclusión en procesos	d. Nivel de respuesta a problemáticas
1	FGR- Comisión especial para evaluación integral institucional	1,00	0,00	1,00	3,00
2	FISDL-Planificación participativa de desarrollo municipal	2,00	1,00	1,00	0,00
3	MINED-Asociaciones Comunales para la Educación (ACE)/EDUCO	5,00	3,00	3,00	1,00
4	CND-Consultas ciudadanas para Plan de Nación y FOMILENIO	3,00	1,00	2,00	5,00
5	El Carmen/ Cuscatlán-Planificación participativa y Comité de Desarrollo Local (CDL)	3,33	3,17	2,00	1,83
6	Santa Tecla (Nueva San Salvador)/La Libertad-Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,83	4,83	3,00	1,67
7	Ahuachapán- Experiencia piloto en Sistema de Transparencia Municipal	2,20	0,40	2,60	1,80
8	Fundación Maquilishuat/SIBASI Sonsonate (MSPAS)- Comités de Consulta Social sobre Salud	5,00	5,00	2,00	3,00
9	PROBIDAD-Educación sobre portales web como plataforma para la transparencia	5,00	5,00	1,00	5,00
10	COMURES y GTZ/Tres municipios San Vicente-Cabildos abiertos (de nuevo tipo)	1,00	0,00	3,00	1,00
11	Jocoaitique/Morazán-Directivas comunales por acceso a la tierra	5,00	5,00	4,00	2,00
12	Apopa/San Salvador-Consultas sectorial a vendedores sobre ocupación de mercado	1,00	0,00	0,00	1,00
13	San Antonio del Monte/ Sonsonate- Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,50	3,75	2,00	2,75
14	Concepción Batres/ Usulután- Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,89	4,44	2,67	4,22
15	San Salvador/San Salvador- Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,27	4,00	2,13	3,07
16	Jiquilisco/Usulután- Concejo de Concertación para el Desarrollo Integral de Jiquilisco (CODIJ)	3,57	3,71	2,71	3,43
17	San Agustín/ Usulután- Comité de Desarrollo Municipal (CDM)	4,40	5,00	3,20	2,60
18	Zacatecoluca/La Paz- Comité de Desarrollo Municipal (CDM)	3,71	4,43	2,71	3,29
19	Comités de Desarrollo Local (CDL) o Comités de Desarrollo Municipal (CDM)	5,00	5,00	2,00	5,00
20	Comacarán/San Miguel-Consulta vecinal sobre proyecto de mejoramiento de caminos	1,00	1,00	2,00	1,00
21	APES- Cruzada Ciudadana por la Transparencia y el Derecho a la Información Pública	4,00	5,00	1,00	5,00
22	San José Las Flores/Chalatenango- Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,57	3,86	3,57	3,29
23	San Antonio Los Ranchos/ Chalatenango- Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,75	4,00	3,75	2,00
24	Tecoluca/San Vicente- Gestión municipal participativa (varios mecanismos)	3,33	4,11	2,56	3,00
25	SALVANATURA/Ahuachapán y Usulután-Consultas ciudadanas para creación de unidades ambientales intermunicipales y ordenanzas ambientales	5,00	5,00	2,00	3,00
26	FUNDAUNGO/Atiquizaya, San Lorenzo, Chalchuapa y Armenia-Consultas ciudadanas para creación de normativas de participación y transparencia	3,00	4,00	2,00	3,00
27	ASDI/Cinco municipios de La Unión-Consultas ciudadanas para creación de ordenanzas de ordenamiento territorial	3,00	4,00	2,00	5,00
28	CEMUJER/Soyapango -Consultas ciudadanas para creación de Política Integral de Salud Sexual y Reproductiva	5,00	5,00	1,00	4,00
29	FUNDE-Consultas ciudadanas para propuesta consensuada de reformas al Código Municipal (Mayor participación ciudadana y transparencia)	5,00	5,00	4,00	4,00
30	APSAL-Consultas ciudadanas para creación de propuesta de Anteproyecto de Ley de Medicamentos	3,00	5,00	0,00	2,00
31	OEF-Participación en espacios de discusión para formulación de Código de Niñez y Adolescencia	5,00	1,00	1,00	5,00
32	YEK-INEME/Cuatro municipios de la Zona Norte de San Salvador- Consultas ciudadanas para elaboración de Política pública marco para el abordaje alternativo de conflictos	3,00	5,00	2,00	2,00
33	ASDI-UCA/Consultas sobre legitimidad del Plan y la Ley de ordenamiento y Desarrollo Territorial	1,00	4,00	2,00	5,00
34	ADECRECER-Grande/Chalatenango-Asociaciones comunales organizadas para propuesta de decreto legislativo para acceso a tierras fluctuantes	5,00	5,00	2,00	1,00
35	MIRE- Movimiento Independiente pro-Reforma Electoral	5,00	5,00	3,00	5,00
36	ANDAR-Consultas ciudadanas y movilización de sistemas rurales de agua potable para apoyo a propuestas de decretos legislativos sobre agua potable para zona rural	5,00	5,00	3,00	3,00
37	Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador-Investigación y foro sobre monitoreo de políticas públicas laborales y procedimientos de inspección realizados por el MINTRAB	4,00	5,00	2,00	3,00
38	ACOGIPRI de R.L.- Consultas para elaboración de Propuesta de modificación a la Ley de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad	5,00	5,00	2,33	2,67
39	Fundación Siglo XXI- Propuestas para la participación y transparencia en la Ejecución del Presupuesto del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)	5,00	1,00	0,00	2,00
40	FESPAD- Consultas y divulgación sobre Proyecto de Modernización del Órgano Judicial	5,00	5,00	4,00	4,00
41	Nahulingo/Sonsonate- Consulta popular y Comisión ciudadana Pro-rescate de fuente de agua 'El Pescadito de Oro'	4,00	3,40	3,40	2,40
42	Movimiento de Mujeres en El Salvador-Expresiones organizativas con lucha y reivindicaciones de género	4,42	4,42	2,58	3,00
43	Alianza Ciudadana Contra la Privatización-Movimiento Ciudadano Contra Privatización	5,00	5,00	4,00	5,00
44	Movimiento Contra los Tratados de Libre Comercio	5,00	5,00	4,00	5,00
45	Movimiento Amigos de Mauricio	0,00	4,00	2,00	5,00
	Total	3,71	3,97	2,40	3,06

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

El análisis de las ponderaciones por niveles de cada caso en particular puede ejemplificarse al enfocarse en un nivel. Para el nivel de poder de los actores involucrados, en el caso N° 5-El Carmen, Cuscatlán, el resultado de la ponderación es de 3.33. Según los niveles observables definidos en el Cuadro N°4 del capítulo 2, corresponde a los procesos de concertación institucionalizada que fueron desarrollados en el período en estudio de esta experiencia. Es resultado de promediar seis formas participativas distintas: consulta ciudadana, asociaciones de vecinos, comités de desarrollo intercomunal, CDL, planificación participativa, sesiones públicas de concejo y rendición de cuentas.⁹⁵

Cada una de estas formas fue ponderada en cada nivel y luego promediada también por nivel. Así, fue obtenido el promedio total por nivel de ejercicio de la participación ciudadana.

Otro ejemplo es el caso N° 45 –Movimiento Amigos de Mauricio–, cuyo valor promedio en el nivel de poder de los actores involucrados es cero. Aún cuando este es el único caso registrado que surge posteriormente al período estudiado (año 2007), ha sido incorporado como una referencia a los importantes cambios políticos ocurridos en el país en el año 2009, que también impactan los procesos de participación ciudadana. En él se presenta solo una forma de participación ciudadana registrada: movimiento social⁹⁶. En el nivel de poder, el valor asignado según el análisis del caso fue 0 debido a que, según la definición de ese valor en el indicador respectivo, es ‘Procesos con incidencia nula, solo participación presencial’.

El valor en cuestión fue asignado luego de analizar que este criterio se aplica a los participantes en esta instancia de participación, correspondiente al escenario de participación macro, que se desarrolla en forma de articulación debido a que ha logrado aglutinar a una amplia gama de sectores de diversa naturaleza e identificación y acción político-ideológica previa, alrededor del proyecto de cambio y acceso al poder político, que es su ámbito de acción.

Al observar las dinámicas de acción del movimiento y sus ‘miembros’ —no solo los rostros visibles, que son sus líderes—, se concluye que esta experiencia participativa se organiza alrededor de sus liderazgos, quienes han tenido una amplia capacidad de

⁹⁵ El detalle de las formas participativas registradas en este y cada uno de los 45 casos puede ser observado en el Anexo N° 5-Fichas síntesis de caso.

⁹⁶ Cada una de las formas participativas registradas ha sido codificada. Puede verse el detalle de esta codificación en el Anexo N° 2-Construcción de indicadores.

convocatoria y movilización para demostraciones masivas de apoyo a su proyecto —el respaldo a la candidatura presidencial de Mauricio Funes— y de la movilización al voto; pero, en el nivel de poder en cuanto a la toma de decisiones sobre el rumbo del movimiento y su acción esto es definido desde la cúpula, no de forma participativa. Por lo tanto, quienes se adhieren a las acciones ciudadanas participativas —que van desde el ejercicio del voto hasta mítines y reuniones de apoyo— participan de forma presencial, no de forma directa. Quienes facilitan la organización y movilización lo hacen siguiendo el programa definido desde arriba.

Al avanzar hacia el análisis de otros niveles en este mismo caso, como el de centralización de iniciativas, el valor asignado es cuatro porque es una acción colectiva que surge autónomamente desde la ciudadanía, no promovida por otro tipo de agentes. (Para este y el resto de niveles, ver Construcción de indicadores en Anexo N° 2.)

En el nivel de inclusión, el valor asignado es dos, puesto que este se refiere a un nivel intermedio en el que la participación se da por la vía de procesos con representantes de grupos organizados, no por procesos con amplia participación de democracia directa. Para la asignación de este valor, se observaron las dinámicas internas de funcionamiento y el tipo de acciones desarrolladas por el movimiento para la incidencia política —que son desarrolladas por representantes—, y se excluyeron las acciones masivas.

En el cuarto nivel, la respuesta a las problemáticas presenta un valor de cinco, pues corresponde a un proyecto que busca producir procesos integrales de reforma estructural.

Estos son los valores resultantes del análisis de este caso, que, para otros casos, se obtiene por un promedio por nivel luego de procesar los valores correspondientes a cada forma que se desarrolla para el caso en cuestión (varios valores correspondientes a varias instancias y/o mecanismos desarrolladas en un mismo caso), que es el que sirve para producir el promedio por nivel para cada caso y luego se consolidan para el promedio del conjunto de los casos por cada nivel. Los datos por niveles son parte de la breve caracterización por caso que se incluye en el Anexo N° 5-Fichas síntesis por caso.

Explicados los procesos y criterios para la ponderación de los casos, se procede a presentar otras consideraciones acerca de los resultados globales del conjunto de casos, por cada nivel.

Como análisis general de la participación ciudadana, esta tabla presenta la situación de la participación por cada nivel. En el nivel de poder, el nivel promedio de todos los casos resulta ser 3.71. Para el nivel centralización de iniciativas resulta un valor de 3.97. En el nivel inclusión en procesos, es de 2.40. El nivel de respuesta a problemáticas es 3.06. Todos estos promedios se encuentran en un nivel intermedio según la escala presentada anteriormente (definida para clasificar los casos según su nivel promedio de participación por niveles), es decir valores entre 2 y 4.

El nivel de inclusión en procesos, con un puntaje de 2.40 de 4 posibles, resulta ser el menor entre los promedios de los cuatro niveles. Se encuentra muy cerca del límite de los niveles bajos de participación. Resulta claro que es el nivel con menor desarrollo. Esto significa que, al concluir acerca de si los procesos participativos están siendo ampliamente incluyentes, se muestra que se trata mayoritariamente de procesos con representantes de grupos organizados que tienden a ser, más bien, de participación selectiva y restringida.

Esto coincide con la tendencia de declive de los procesos participativos consolidada en el período en estudio (presentada en el capítulo anterior), que muestra el interés en profundizar la exclusión de la ciudadanía en el plano político. De esta forma, se impone una visión excluyente —contraria al desarrollo democrático— que busca reducir a la mínima expresión la participación ciudadana y funciona más bien con la imposición de los sectores de poder sobre los intereses generales. Margina por ello a los sectores que puedan llegar a cuestionar este manejo de lo público.

Frente a esta visión, no se observan otras alternativas. Las mínimas y abstractas referencias a la democracia participativa de los actores que la toman como bandera, así como el ejercicio de formas de acción ciudadana afines a ella, no llegan a adquirir fuerza ni impacto en el imaginario social ni en las prácticas concretas, independientemente de que la izquierda, —que fue pionera en el impulso a estos procesos—, haya ido ganando más espacios políticos.

Complementariamente, el análisis detallado de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana en términos territoriales muestra uno a uno, desde otra perspectiva, las debilidades concretas en el funcionamiento de estos procesos. En la tabla siguiente, se observa el desempeño del nivel de ejercicio de la participación ciudadana de inclusión en procesos que, como ya fue dicho, reportó los puntajes más bajos. Se presentan las frecuencias del nivel y la diferencia de intensidad de la participación en las diversas opciones de procesos observables,

que caracterizan sus dinámicas internas, detallado en términos territorial-departamental. También, las grandes tendencias observables a nivel nacional⁹⁷.

Tabla N° 9
Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana
“Inclusión en procesos”-Departamentos

Departamentos	Frecuencias de Niveles observables de Nivel “Inclusión en procesos”*						Total
	Procesos circunscritos a uno o pocos grupos de interés	Procesos selectivos (designación restringida)	Procesos con representantes de grupos organizados	Procesos combinados (representantes y asambleas)	Procesos con amplia participación (democracia directa)	Sd- Sin dato	
Ahuachapán	1	0	8	1	0	1	11
Cabañas**	0	0	0	0	0	0	0
Chalatenango	0	0	4	2	8	0	14
Cuscatlán	1	0	4	0	1	0	6
La Libertad	0	1	2	3	2	0	8
La Paz	0	1	4	0	0	2	7
La Unión	0	0	15	0	0	0	15
Morazán	0	0	0	0	2	0	2
San Miguel	0	0	1	0	0	0	1
San Salvador	3	2	12	1	3	0	21
San Vicente	0	0	6	4	2	0	12
Santa Ana	0	0	1	0	0	0	1
Sonsonate	0	1	18	2	3	0	24
Usulután	0	2	10	2	4	3	21
Caso Nacional	3	9	14	6	7	0	39
Total	8	16	99	21	32	6	182

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

*Nota: Ver indicador en Anexo N° 2.

**Cabañas no registra experiencias en el presente estudio.

El análisis de este nivel resulta obligado para observar en detalle la dinámica de representación-participación a nivel nacional. Especifica además en qué lugares están teniendo mayor espacio las experiencias de democracia directa. Es el caso de Chalatenango

⁹⁷ Esta misma relación del análisis del nivel y la observación de sus tendencias en términos territoriales será desarrollado, con los tres niveles de ejercicio de la participación ciudadana restantes, a continuación. Se aclara que este análisis a nivel territorial concluirá sobre las tendencias generales a nivel departamental y nacional, aunque se recuerda que estas tienen a su base el estudio de casos e información detallada por municipios que registran experiencias de los casos analizados.

principalmente, donde habría que detenerse con mayor atención para analizar los casos que comprende y qué tipo de procesos y ‘trayectorias’ o antecedentes han tenido lugar. En esta investigación son sistematizados insumos para este análisis, pero no se entrará a ahondar en las experiencias particulares que se señalan, sino que se concluirá sobre las tendencias generales a nivel departamental y nacional. Se recuerda que estas tienen a su base el estudio de casos e información detallada por municipios que registran experiencias de los casos analizados.

Es claro el predominio de las dinámicas de representación, concentradas especialmente en procesos desarrollados con representantes de grupos organizados, seguido por procesos combinados con representantes y asambleas, y en procesos selectivos en tercer lugar.

Respecto al nivel de respuesta a problemáticas, supera al anterior con un promedio de 3.06 de 5 puntos posibles e indica que, al menos parcialmente y en un nivel intermedio, la participación ciudadana está generando soluciones a los problemas concretos por los cuales se moviliza. Este puntaje corresponde a un nivel de respuesta a problemáticas que abarca desde no obtener respuesta a aliviar los efectos de una problemática compensar los efectos de políticas y una incierta adhesión al nivel intermedio que responde a procesos sectoriales de reforma. (Ver Construcción de indicadores en Anexo N°2)

En el análisis de los niveles observables correspondientes a este nivel, hay que subrayar que, de igual forma que en el anterior, el puntaje se encuentra a poca distancia del correspondiente a procesos orientados a compensar los efectos de políticas. Deja ver, en relación al conjunto de los niveles de respuesta, que pesa la orientación de las acciones ciudadanas y las respuestas estatales de carácter paliativo, inmediateista y coyuntural a las problemáticas en cuestión. Esto coincide con lo ya señalado en el capítulo segundo sobre la corta duración de los procesos —un año en promedio— y con la proyección de los mismos predominantemente en los escenarios de gestión territorial (dimensión espacial).

En relación al nivel de respuesta a las problemáticas, que es el segundo más bajo en promedio de participación por niveles, se observa lo siguiente:

Tabla N° 10
Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana
“Nivel de respuesta a problemáticas”-Departamentos

Departamentos	Frecuencias de Niveles observables de “Nivel de respuesta a problemáticas”*							Total
	Procesos sin respuesta a problemáticas y demandas	Procesos enfocados a aliviar los efectos de una problemática	Procesos orientados a compensar los efectos de políticas	Procesos sectoriales de reforma	Procesos integrales de reforma	Procesos integrales de cambio estructural	Sd – Sin dato	
Ahuachapán	0	4	0	6	0	1	0	11
Cabañas**	0	0	0	0	0	0	0	0
Chalatenango	0	9	0	0	0	5	0	14
Cuscatlán	0	3	2	0	1	0	0	6
La Libertad	1	1	5	1	0	0	0	8
La Paz	0	3	0	0	0	4	0	7
La Unión	0	0	0	0	0	15	0	15
Morazán	0	0	2	0	0	0	0	2
San Miguel	0	1	0	0	0	0	0	1
San Salvador	0	5	6	3	2	5	0	21
San Vicente	0	6	2	0	0	4	0	12
Santa Ana	0	0	0	1	0	0	0	1
Sonsonate	1	3	1	16	0	3	0	24
Usulután	0	7	1	0	0	12	1	21
Caso Nacional	2	6	4	7	2	18	0	39
Total	4	48	23	34	5	67	1	182

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

*Nota: Ver indicador en Anexo N° 2.

**Cabañas no registra experiencias en el presente estudio.

En este nivel es donde pueden ser observados los resultados concretos de la acción de la ciudadanía en los procesos participativos, al interactuar con el estado, para la búsqueda de alternativas de solución a sus problemas. A simple vista, parecería que las intervenciones con resultados en beneficio de cambio estructural son las predominantes, pero en este caso hay algunos elementos adicionales que considerar. Las experiencias de La Unión, por ejemplo, se refieren a acciones que han tenido lugar en cinco municipios en un mismo proyecto y departamento: Meanguera del Golfo, Conchagua, San Alejo, Pasaquina y La Unión, orientadas a la creación de ordenanzas para el ordenamiento territorial. Pareciera que las mismas se multiplican abundantemente, pero el registro de las mismas puede dar una idea mayor de lo que en la realidad se ha dado. En un mismo proyecto se realizaron tres acciones distintas que efectivamente se orientaron hacia cambios profundos en beneficio del desarrollo del municipio, pero que corresponden a una misma lógica de intervención y un mismo momento.

En el caso de Usulután, han sido desarrolladas numerosas experiencias y formas, concentradas en solo tres municipios —Concepción Batres, Jiquilisco y San Agustín—, pero que totalizan una alta frecuencia.

Las experiencias desarrolladas como casos a nivel nacional son las que mayor frecuencia registran, de aquellas que han generado respuestas de cambio estructural. Son, en conjunto, las que mayor capacidad de respuesta han tenido en todos los niveles. Hay que recordar que estos casos han tenido una incidencia bastante fuerte en procesos orientados hacia reformas institucionales y normativas, que, en perspectiva, han buscado sentar las bases para reformas de largo alcance y en respuesta a problemas estructurales.

Luego del nivel anterior, es el nivel observable de los ‘procesos enfocados a aliviar los efectos de una problemática’ el que tiene el segundo lugar en frecuencias. Denota que las principales respuestas operativas a las demandas atienden problemas secundarios, originados como efectos de problemas estructurales que son poco atendidos y analizados. Se responde a nivel paliativo para disminuir la sensibilidad de la población a los mismos, usualmente en respuesta a demandas coyunturales y de emergencia.

En tercer lugar, los ‘procesos sectoriales de reforma’ son los que concentran las frecuencias en este nivel, que se ocupan también de demandas específicas y puntuales, con proyección de corto y mediano plazo principalmente.

Es claro que las intervenciones ciudadanas generalmente obtienen respuesta y que estas son principalmente paliativas a efectos de políticas y problemas estructurales, así como en respuesta a sectores específicos de la sociedad. En mucha menor medida, van orientadas hacia el cambio estructural. Esto por supuesto depende fundamentalmente del tipo de respuestas que la ciudadanía demanda y corresponden a la concepción que la misma tiene sobre su realidad, así como los alcances de su visión respecto a la problemática nacional, en las cuales la intervención de las ONG y su visión sobre la participación ciudadana definen en mucho el tipo de acciones ciudadanas que se desarrollan, lo cual será observado con detalle más adelante.

En el nivel de poder de los actores involucrados, el promedio de todos los casos resulta ser 3.71 de 5 puntos posibles. Mayor que los anteriores, representa un considerable margen de incidencia en la toma de decisiones para las experiencias estudiadas, por lo menos hasta el nivel de concertación institucionalizada, tal como el indicador respectivo lo marca. (Ver Anexo N° 2).

En el nivel de poder de los actores involucrados en particular, esto implica que, si bien se ha avanzado en algunos casos a niveles de concertación institucionalizada, no significa que este tipo de procesos estén generalizados ni mucho menos que esta institucionalización esté fuertemente arraigada. Más bien, significa que han logrado consolidarse y sostenerse en el tiempo respaldadas por algunas características especiales, que fueron mostradas en el tercer capítulo. Fuera de esas condiciones, muy probablemente esas mismas experiencias de concertación institucionalizadas habrían caído presas de las mismas limitantes y obstáculos que afectan a la mayoría de procesos.

El nivel en cuestión-poder de los actores involucrados es el que más claramente muestra que los procesos de fiscalización y contraloría social, así como los procesos autogestionarios de base, son los que cuentan con menor desarrollo y los que más resistencia encuentran porque son los que mayor poder tienen que conceder. Esto se hace evidente desde el diseño institucional vigente, que no contempla aún recursos que vinculen a procesos como la revocatoria de mandato, o al menos a institucionalizar la transparencia como compromiso de los servidores públicos.

En el caso salvadoreño, se alcanza apenas a llegar a los niveles intermedios como promedio general de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana, con lo que esta

sociedad aún se encuentra a considerable distancia de aquellos parámetros que implican el compromiso inequívoco con la permanencia de vías democráticas y por lo tanto participativas de desarrollo.

Tabla N° 11
Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana
“Poder de actores involucrados”-Departamentos

Departamentos	Frecuencias de Niveles observables de Nivel “Poder de actores involucrados”*							Total
	Procesos con incidencia nula, solo participación presencial	Procesos de consulta puntual y a posteriori	Procesos estructurados de consulta a la ciudadanía	Procesos de concertación institucionalizada	Procesos de fiscalización y contraloría social	Procesos auto-gestionarios de base	Sd - Sin dato	
Ahuachapán	1	1	1	2	2	4	0	11
Cabañas**	0	0	0	0	0	0	0	0
Chalatenango	2	0	1	1	0	10	0	14
Cuscatlán	2	0	0	0	0	4	0	6
La Libertad	0	0	0	5	1	2	0	8
La Paz	0	1	1	1	0	4	0	7
La Unión	0	0	0	15	0	0	0	15
Morazán	0	0	0	0	0	2	0	2
San Miguel	0	1	0	0	0	0	0	1
San Salvador	1	2	1	10	2	5	0	21
San Vicente	0	4	3	1	0	4	0	12
Santa Ana	0	0	0	1	0	0	0	1
Sonsonate	0	0	2	2	3	17	0	24
Usulután	0	0	2	8	2	8	1	21
Caso Nacional	1	2	2	4	8	22	0	39
Total	7	11	13	50	18	82	1	182

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

*Nota: Ver indicador en Anexo N° 2.

**Cabañas no registra experiencias en el presente estudio.

En el nivel de poder de actores involucrados, es posible observar los alcances y capacidad de incidencia de la ciudadanía al activar los mecanismos e instancias de participación ciudadana y qué tipo de iniciativa e interacción facilita el Estado. Puede observarse que, en el caso de las 45 experiencias participativas estudiadas, predominan las frecuencias en el nivel observable de ‘procesos autogestionarios de base’. La mayoría de experiencias han surgido de iniciativa de la ciudadanía organizada, que contempla desde comunidades de base hasta ONG y redes ciudadanas.

Los ‘procesos de concertación institucionalizada’ son los que siguen en frecuencias. En este tipo de formas se encuentran los procesos de planificación participativa y CDL, que son formas que se han multiplicado abundantemente, especialmente en el primer caso: han sido desarrolladas al menos en 158 de los 262 municipios del país (71%), según datos de USAID para el año 2007. En el caso de los CDL, según la misma fuente, al menos 107 municipios (51%) han experimentado estas instancias de concertación de funcionamiento permanente. Este tipo de procesos también comprendería las experiencias de presupuesto participativo, las mesas de concertación zonal o sectorial y mesas distritales.

La institucionalización en estos procesos supone una interacción y reconocimiento por parte de instituciones y funcionarios estatales, así como una mayor permanencia en el tiempo, una mayor estabilidad de funcionamiento y una intermedia capacidad de incidencia.

Los ‘procesos de fiscalización y contraloría social’ han ganado su espacio. Representan experiencias con mayor apertura y facilitación para la incidencia ciudadana. Estos son los procesos que concentran el tercer lugar de frecuencias.

En el conjunto de las experiencias estudiadas, son los niveles de poder e incidencia de los actores involucrados se encuentra entre niveles intermedios a altos. Hay que recordar que los casos estudiados constituyen aquellas experiencias mejor establecidas y más sólidas en cuanto a procesos participativos se refiere, por lo cual han sido sistematizadas y seguidas como modelo por otras experiencias surgidas posteriormente.

Esta situación supone una considerable capacidad de incidencia y autogestión de parte de los actores involucrados, pero las mismas son mínimas con relación a la cantidad de municipios y actores que se mantienen al margen del desarrollo de procesos similares. Por ello, estos datos son una referencia sobre los procesos mejor establecidos, pero queda un

amplio margen de población, actores y territorio que aún no se involucran en estos. Muestran lo reducido de los avances en expansión de los mismos, así como la reducida incidencia que se ha logrado a nivel nacional en cuanto a lograr que estos se institucionalicen.

Igual que en el nivel anterior, los casos con proyección nacional son los que mayor nivel de poder brindan a los actores involucrados: al ser experiencias específicamente orientadas hacia una labor de incidencia en torno a temas y áreas específicas, asumen un papel autogestionario mayor, se han formado y especializado en esta área. Por ello, también su efectividad es mayor.

En los departamentos, Sonsonate es el que concentra mayor cantidad de frecuencias en los procesos autogestionarios de base, con numerosas experiencias de diverso tipo, especialmente en las áreas de salud y medio ambiente, así como uso del recurso agua.

En el caso de los ‘procesos de concertación institucionalizada’, la observación acerca de Usulután es igual que en el nivel anterior, pero es importante marcar una importante diferencia con el caso de San Salvador, en el que hubo decisión política de impulsar desde la municipalidad, diversas formas de participación ciudadana y concertación desde el inicio de la gestión del FMLN en 1997. Esto permitió un amplio impulso y ensayo de nuevas formas de participación y concertación, por lo que, en este caso, las frecuencias recogidas en este departamento representan una amplia diversidad de formas participativas con las que el aprendizaje y práctica de la concertación encontró diversidad de espacios para realizarse.

Finalmente, el nivel de centralización de iniciativas resulta ser el que concentra el mayor puntaje, con un total de 3.97 de 5 puntos posibles. En términos empíricos, esto se queda en el nivel correspondiente a la observación de procesos combinados de desconcentración y descentralización, que juegan entre mayor o menor iniciativa ciudadana y autonomía.

En este nivel, el elemento central a subrayar es que se está lejos aún de los niveles necesarios de autonomía para el desarrollo democrático. Compete tanto a la ciudadanía, que se resbala repetidamente frente a su déficit en ésta área, y al Estado, que no cuenta con los recursos ni estructuras que la impulsen a causa de la falta de voluntad y compromiso político para su desarrollo de parte de los actores principales del proceso político, por la conveniencia de mantener una población ciega, muda y sorda ante sus abusos de poder.

Tabla N° 12
Frecuencias de Nivel de ejercicio de la participación ciudadana
“Nivel de centralización de iniciativas”-Departamentos

Espacio	Frecuencias de Niveles observables de “Nivel de centralización de iniciativas”*							Total
	Procesos con nula iniciativa ciudadana-total centralización	Procesos altamente centralizados por los gobiernos nacionales	Procesos de desconcentración	Procesos combinados de desconcentración y descentralización	Procesos descentralizadores con autonomía local en construcción	Procesos descentralizadores basados en altos niveles de Autonomía local	sd sin dato	
Ahuachapán	3	2	0	0	2	4	0	11
Cabañas**	0	0	0	0	0	0	0	0
Chalatenango	0	3	0	0	0	11	0	14
Cuscatlán	1	1	0	0	2	2	0	6
La Libertad	0	0	0	0	1	7	0	8
La Paz	0	1	0	0	0	6	0	7
La Unión	0	0	0	0	15	0	0	15
Morazán	0	0	0	0	0	2	0	2
San Miguel	0	1	0	0	0	0	0	1
San Salvador	3	1	0	0	1	16	0	21
San Vicente	3	2	0	0	0	7	0	12
Santa Ana	0	0	0	0	1	0	0	1
Sonsonate	0	2	0	2	2	18	0	24
Usulután	1	2	0	0	2	15	1	21
Caso Nacional	1	7	0	3	5	23	0	39
Total	12	22	0	5	31	111	1	182

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

*Nota: Ver indicador en Anexo N° 2.

**Cabañas no registra experiencias en el presente estudio.

El nivel de centralización de iniciativas es el que mayor puntaje presenta. Dentro de él, los procesos descentralizadores basados en altos niveles de autonomía local son los que concentran la mayor cantidad de frecuencias, con los casos nacionales en primer lugar, seguidos de los departamentos de Sonsonate, San Salvador y Usulután. Los casos clasificados en este nivel corresponden a experiencias que han sido gestionadas especialmente por organizaciones ciudadanas de base, sectoriales y de sociedad civil que se han organizado y movilizado ante problemáticas específicas, frente a las cuales han demandado respuestas por parte del estado, especialmente a nivel central.

En segundo lugar, son los ‘procesos descentralizadores con autonomía local en construcción’ los que siguen en frecuencias, principalmente en La Unión, que se refieren a la creación de consorcios de desarrollo sustentable, perspectiva dentro de la cual se liga a procesos encaminados al ordenamiento territorial.

Los ‘Procesos altamente centralizados por los gobiernos nacionales’ se encuentran en tercer lugar. Muestran cómo esta dinámica sigue teniendo un peso importante en las iniciativas. Este nivel tiene que ver con el potencial de la ciudadanía para organizarse y movilizarse. También con la puesta en marcha de su autonomía, que es la que le capacita para reconocerse como persona, sujeto de derechos. Además, en capacidad de asumir la perspectiva del bien general y universal. En este sentido, en las experiencias estudiadas, este es una perspectiva que poco a poco ha ido ampliándose en los actores que se involucran en los mismos, lo cual es muy positivo, pues constituye la base fundamental para la expansión de la ciudadanía y el fortalecimiento de los procesos participativos.

La centralización de iniciativas también se relaciona con los actores y su desempeño en los cuatro niveles de ejercicio de la participación ciudadana para el análisis del papel que juegan frente a la promoción de la misma, lo cual será parte de un más detenido análisis en el siguiente apartado.

Es importante tener como referencia los datos generales de los promedios por niveles de ejercicio de la participación ciudadana presentados en la tabla N° 8 en el presente capítulo como la base de promedios por niveles que dan pie para otros análisis desde distintas perspectivas: algunos casos que resultan con puntajes máximos en algunos niveles, resultan con los mínimos en otros, como los casos 9, 28, 30, 31, entre otros. Subrayar esta

particularidad sirve para recalcar la complejidad del comportamiento de un mismo actor y caso, al evaluar su papel en distintos componentes de su acción participativa.

Resulta que la acción de los sujetos que dinamizan la participación no es homogénea y que, en algún nivel, puede ser altamente participativa, pero cerrar espacios a la participación en otro. Es decir, esa apertura o disposición a la participación es parcial. En uno o algunos de los niveles se puede dar, pero no en otros; en algunos intereses menores sí, pero no en otros mayores. Esto puede relacionarse con la valoración de los actores respecto a cuáles áreas son más sensibles o representan mayor posibilidad de vulnerabilidad o de pérdida de poder, para estar en disposición de abrirse a que otros incidan en ella. Esto se da en todos los escenarios y espacios de participación ciudadana. Ninguno escapa, pues lo que se encuentra en juego son relaciones de poder, ya sea micro, meso o macro. Con lo anterior se devela, desde el funcionamiento interno de las experiencias, cómo la ciudadanía y los actores desde el estado muestran apertura democrática de forma parcial, lo que puede suceder de igual forma con otros actores como los partidos políticos.

El procedimiento explicado en el análisis de los casos y la aplicación de la escala al analizar un caso en particular o para el consolidado del análisis de los casos permite tener un criterio uniforme para el análisis del funcionamiento interno de cada experiencia así como a nivel nacional sobre cada nivel de ejercicio de la participación ciudadana.

b.2) Análisis por formas⁹⁸ de participación

La escala aplicada en el análisis de los casos según los niveles de ejercicio de la participación ciudadana se aplica también ⁹⁹ para el análisis de los mismos según las formas que se desarrollan en el país. Puede ser observado en la tabla que figura a continuación.

⁹⁸ Definidas en el capítulo dos como las figuras que adoptan los procesos de participación ciudadana o el modo en que la acción ciudadana, como portadores de intereses sociales, se expresa con el fin de incidir en decisiones públicas. Para efectos de esta investigación, están referidas a instancias y mecanismos. Puede observarse su composición a nivel nacional por departamento y municipios (según los 45 casos estudiados) en el Anexo N° 4- Tablas de resultados de estudio de casos, Tabla de contingencia Municipio-Formas-Departamento.

⁹⁹ Se trata de la misma escala presentada en el apartado b.1 del presente capítulo, que comprende un rango de valores entre 0 y 5, y clasifica los casos según su nivel promedio de participación por niveles, como bajo, medio o alto.

Tabla N° 13
Promedios por formas de participación ciudadana

Código	Formas	Niveles de ejercicio de la participación ciudadana			
		a. Nivel de poder de actores involucrados	b. Nivel de centralización de iniciativas	c. Nivel de inclusión en procesos*	d. Nivel de respuesta a problemáticas
INSTANCIAS DE PARTICIPACION-ESCENARIOS MICRO/MESO					
A	Asociaciones de vecinos, (con personería jurídica-ADESCOs)	5,00	4,93	3,93	1,07
B	Asociaciones de vecinos, (sin personería jurídica)	5,00	4,54	3,92	1,08
C	Comisiones	3,80	3,40	1,80	3,00
D	Comisiones consultivas	3,00	5,00	2,00	5,00
F	Comités de Desarrollo Intercomunal/organizaciones intercomunales	4,80	4,50	2,20	3,00
G	Comités o Concejos de Desarrollo Local (CDL) o Comité de Desarrollo Municipal (CDMs o CODEM)	3,40	4,67	2,07	4,60
H	Comités municipales: de control de desechos sólidos, de deportes, fiestas patronales, proyectos	4,00	4,20	2,00	4,20
I	Mesa distrital	3,00	1,00	2,00	5,00
J	Mesas sectoriales/Mesa de concertación sectorial	4,20	5,00	2,00	3,40
K	Mesas temáticas	3,00	4,67	2,67	3,67
L	Mesas zonales/Mesa de concertación zonal	2,00	3,00	1,50	4,00
M	Otros	4,75	3,65	2,38	3,25
M1	Propuesta o reforma de ley o normativa	3,38	4,44	2,13	3,44
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA-ESCENARIOS MICRO/MESO					
N	Asamblea ciudadana	4,50	3,75	3,25	5,00
R	Consulta ciudadana	4,00	3,00	1,50	4,50
S	Consulta Popular	2,63	2,88	2,38	4,13
T	Consulta Vecinal y Sectorial	2,20	3,20	1,60	1,60
U	Plan Estratégico Participativo/ Planificación municipal participativa- Presupuesto participativo	2,56	3,89	2,11	1,78
V	Otros mecanismos micro-meso	1,00	0,00	3,00	1,00
MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y CONTRALORÍA-ESCENARIOS MICRO/MESO					
W	Cabildo Abierto	0,71	1,00	3,14	1,29
Y	Comité de contraloría	1,75	2,75	3,75	2,75
Z	Rendición de cuentas	2,33	1,67	0,67	3,33
BB	Otros transparencia y contraloría	3,40	2,60	0,80	5,00
MECANISMOS –INSTANCIAS ESCENARIO NACIONAL-MACRO:ALIANZAS/ARTICULACIONES					
MECANISMOS					
NF	Comisiones/consejos especiales designadas por el ejecutivo-Instituciones públicas	2,67	1,33	1,67	4,33
NG	Comisiones/consejos ciudadanos promovidos por ONG	4,00	3,00	2,00	5,00
NQ	Mecanismo de ejecución a nivel municipal/local, en el territorio nacional	4,00	3,00	2,33	0,67
INSTANCIAS					
NH	Redes ciudadanas/ONG	4,00	5,00	1,50	2,50
NI	Gremiales	4,50	5,00	1,00	4,00
NJ	Coaliciones/Alianzas	5,00	5,00	4,00	4,50
NK	Movimientos sociales	3,33	4,67	3,00	5,00
NL	Iniciativa particular de organización ciudadana/ONG	4,92	4,33	1,83	3,33
NR	Otros instancias macro	5,00	3,00	1,00	2,50
Total		3,71	3,50	2,40	3,06

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

* Nota: este nivel se mide en escala de 0-4. Ver Indicador en Anexo N° 2.

Las coaliciones y alianzas son la única forma participativa que aparece como más consistente en su alta tendencia para facilitar la participación ciudadana en los cuatro niveles. Luego de ellas, son las asociaciones de vecinos las que muestran un alto puntaje en tres de los cuatro niveles. Para el resto de formas, esto se logra en pocos casos: solamente en dos de los cuatro niveles como máximo. Para la gran mayoría, lo que predomina es una alta variabilidad entre los cuatro niveles de ejercicio de la participación. Nuevamente, se hace referencia a que los mecanismos más débiles son los orientados hacia la transparencia y contraloría ciudadana.

En otras palabras, en general, no hay una tendencia sostenida de coherencia interna en las formas de participación ciudadana en El Salvador que atienda equilibradamente las cuatro áreas que permiten la consolidación de ésta como un canal efectivo para acceder a las decisiones sobre asuntos públicos, en beneficio de los y las afectadas. Esto implica que el nivel de desarrollo de las formas de participación ciudadana es bastante limitado en el sentido de facilitar la consecución del fin último de la participación ciudadana, que es la incidencia en la toma de decisiones que les afectan.

El funcionamiento de las formas de participación ciudadana es mínimo en relación a comprender y abarcar los intereses de los sectores involucrados, incluir y desarrollar a la ciudadanía implicada, y responder a sus demandas.

Según lo observado, tanto desde el diseño institucional para la participación ciudadana como en términos empíricos, el acceso a los espacios participativos continúa estando limitado por una lógica excluyente. En donde sí abre espacios, predomina una visión de democracia representativa que se maneja a conveniencia de los intereses en juego, que incluye a aquellos que representan a grupos de interés organizados o intereses afines a quienes deciden hasta donde se abren las oportunidades para la incidencia. Por ello, esta representación es cuestionable e ilegítima en numerosos casos. Con la imposición de esta lógica, los procesos de participación ciudadana funcionan deficientemente sin llegar a representar efectivamente los intereses de la ciudadanía y sin contemplar mucho menos la permanencia de espacios para su participación directa.

Por lo tanto, desde el análisis de las formas de participación ciudadana, aún con las limitadas opciones que ofrece el diseño institucional actual, lo cierto es que, aunque las estructuras formales y normativas existan, la institucionalización de la exclusión es la que se impone. Las iniciativas son mayoritariamente centralizadas o con muy poco espacio para el desarrollo de la

autonomía. Nos encontramos así frente a mecanismos e instancias ‘sin sujeto’, que significa que, aunque existan estructuras para la participación ciudadana —llámense mecanismos o instancias—, el problema central sigue siendo la exclusión de la ciudadanía para participar, por diversidad de motivos, en los que se ahondará más adelante.

A partir de la exclusión deriva un efecto que limita la consecución los objetivos de la participación: la limitada capacidad de respuesta y resultados de los procesos participativos frente las problemáticas específicas y demandas ciudadanas. De ahí en adelante, devienen otras dificultades para la consolidación e institucionalización de la participación: desconfianza y apatía ciudadana, profundización del déficit de ciudadanía, débil funcionamiento de mecanismos e instancias participativas, reproducción de cultura autoritaria y limitada construcción de cultura democrática participativa.

Sin embargo, hay algunas formas de participación que facilitan la inclusión y que contribuyen a la expansión de la ciudadanía. Son las comisiones consultivas, las mesas distritales, las asambleas ciudadanas y los movimientos sociales. Tres son instancias que responden a una visión de mediano y largo plazo, a diferencia de mecanismos como las asambleas, que cumplen una función específica, más informativa que deliberativa en general. Estas formas más estables y participativas son las que necesitarían potenciarse para el desarrollo ciudadano, que opte por velar por intereses sociales ‘generalizables’.

Resulta importante observar, además, que es el escenario de participación micro el que facilita acciones participativas de democracia directa a través de instancias como las directivas comunales, en el que el poder de los actores se ejerce con más facilidad, involucrándose en la toma de decisiones que les afectan de forma directa.

Hasta acá, en resumen, se ha evidenciado cómo, en los distintos casos y formas participativas, los procesos de participación ciudadana tienen un débil funcionamiento. Se subraya que son escasas las experiencias que mantienen una tendencia uniforme en el ejercicio de los cuatro niveles analizados. Por el contrario, lo típico es observar una inestabilidad y variabilidad en este sentido, que muestra la complejidad interna y diversidad de dinámicas en el funcionamiento de estas experiencias —ya sea que se analicen como casos, formas o niveles relacionados con otros factores—, pero en las que predominan la exclusión, concentración de poder y reducida capacidad de iniciativa e incidencia.

4.2 ¿Se institucionaliza la participación ciudadana en El Salvador? Problemas y resultados de la participación ciudadana

Para responder a esta pregunta, hay que retomar como punto de partida el planteamiento del capítulo primero en relación a los elementos característicos de una institución: es un rasgo estructural de la forma de gobierno y/o la sociedad (formal o informal), con cierta estabilidad en el tiempo que afecte el comportamiento individual y, finalmente, que exista un sentido de valores compartido¹⁰⁰.

En este marco es que se consideró que la institucionalización de la participación ciudadana consiste en el proceso de ‘acostumbramiento’ y asentamiento de las características del proceso participativo para su establecimiento, donde existe una cada vez más generalizada y amplia aceptación y práctica de sus valores por parte de los miembros de su sociedad, que calan tanto sus estructuras como sus dinámicas internas.

En el caso del análisis del que se ocupa este apartado, es especialmente relevante la consideración del impacto de las estructuras formales en el desarrollo de los procesos participativos, fundamentalmente las informales, que se tejen en las interacciones de los principales actores que definen los alcances de los procesos participativos con su intervención.

En este sentido, para responder a la pregunta planteada, cabe considerar en primer lugar en el nivel formal que, efectivamente, en el período de post-guerra fueron creadas instituciones que tenían un papel de garantes de las transformaciones planteadas en los acuerdos de paz, para que fueran llevadas a la práctica, y por ello orientadas a abonar a la democratización de la sociedad salvadoreña. En buena medida, estas instituciones lograron establecerse para operar la esperada apertura del sistema político salvadoreño, que, en términos de los acuerdos políticos, se logró básicamente según lo pactado. Sin embargo, el seguimiento a este proceso de apertura se quedó a medio camino, pues las fuerzas políticas principales que acordaron estos cambios se vieron respondiendo prontamente a los sectores de poder que les demandaron respuestas enfocadas en sus recomposiciones y reacomodos internos, lo que llevó también a un reposicionamiento en un nuevo escenario político.

¹⁰⁰ Los elementos teóricos sobre las definiciones de institución e institucionalización a los que se hará referencia en este acápite, han sido desarrollados en el capítulo 1, apartado 1.4.

De esta forma, los procesos políticos se vieron marcados en esta nueva etapa por un impulso inicial a la ampliación de la participación política, con nuevas fuerzas como el FMLN en el espectro partidario, que fueron introduciendo ‘una nueva forma de gobernar’, que se proponía como participativa en los primeros espacios ganados en los gobiernos municipales.

La participación ciudadana fue una de las banderas políticas que entró a escena desde 1994. Ganó mayor impulso en 1997, como fue detallado en el capítulo anterior. A partir del inicio de estas experiencias, procesos como la planificación participativa y las consultas ciudadanas a nivel municipal se expandieron rápidamente.

Desde el año 1997, la elaboración de planes participativos fue una de las formas que mayor institucionalización alcanzó, a partir de que se constituyó en un requerimiento de parte del FIS –luego FISDL– para la descentralización de fondos. En este caso, la institucionalización se observa en términos de generalización de la práctica y la claridad a nivel de los gobiernos municipales: genera cambios en el imaginario político, en el que la participación ciudadana y la concertación debían ser parte de las nuevas administraciones del gobierno municipal, aunque la calidad de los procesos resulte cuestionable.

Vale destacar que esta dinámica, en muchos casos, se ha convertido en un formalismo más que en una efectiva participación ciudadana:

“En algunos casos, lo mismo que el cabildo, que podría haber sido un espacio de participación y de consulta importante, se convirtió en una formalidad para decir “estos proyectos los hace el concejo municipal”. Yo siento que incluso el FISDL, en algún momento, en promoción de los planes de inversión, casi convirtieron los planes más que en un proceso de participación, en una formalidad de la misma manera para poder desarrollar y aprobar fondos en los municipios. Esto, de alguna manera, en muchos casos desvirtuó lo que es o lo que deberían de ser los planes de desarrollo.” (Entrevista con Jorge Pozuelo, FUNDAMUNI. Ver Anexo N° 6)

Para el año 2007, según datos de USAID (USAID, 2007: 19), de 201 municipios analizados (del total de 262 a nivel nacional), el 71% (158 municipios) habían realizado planes participativos alguna vez, que contemplaban planes participativos, planes estratégicos, o presupuestos participativos anuales. Según los datos, esta práctica estaría ya bastante extendida

en el territorio nacional y habría tenido 10 años de desarrollo desde sus inicios, aunque no hay información disponible para precisar el nivel de continuidad de las experiencias a lo largo del tiempo.

El inicio de estos procesos marcó un importante cambio en las prácticas y la cultura política, puesto que introdujo en la agenda política y en el diseño institucional la importancia de contar con la ciudadanía para la búsqueda del desarrollo, impulsada desde una visión de desarrollo local, lo que permitió además que las formas participativas fueran transformándose y diversificándose.

Para el mismo año, el 51% de los municipios consultados (107 municipios) había experimentado mecanismos de concertación de funcionamiento permanente (CDL o CDM¹⁰¹). También, el 47% de los municipios realizaba regularmente audiencias públicas.

Algunos mecanismos de transparencia también habían alcanzado un menor nivel de desarrollo. Pero esta área ha sido la que ha tenido más limitados alcances: cabildos abiertos (41%), rendición de cuentas (31%); sitios web (8%).

Como puede observarse en estos datos, han sido básicamente cuatro mecanismos (planificación participativa, CDL, audiencias públicas y cabildos abiertos) los que han logrado mayor desarrollo, aunque no pueden afirmarse como numerosos o plenamente institucionalizados, especialmente si someten a un análisis con mayor profundidad sobre la calidad de su funcionamiento, donde saltan de inmediato elementos que muestran sus debilidades internas y problemas, que les mantienen en un incipiente nivel de institucionalización. A continuación, se profundiza en ellos.

a) Los problemas de la participación ciudadana: Dependencia, uso partidario, cultura autoritaria

El punto de partida para abordar los principales problemas de la participación ciudadana ha sido el expresado por los entrevistados, que refleja el sentir de los actores respecto a la problemática que es cotidiana en esta área. Para una mejor visualización de su naturaleza, estos han sido

¹⁰¹ Ver índice de acrónimos al inicio del documento.

reorganizados dentro del esquema de análisis de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana¹⁰². Hay que tener presente que los entrevistados han hecho referencia a dichos problemas con una visión general acerca de la situación de la participación ciudadana en el país, a partir de su experiencia específica, por lo que estos serán abordadas como valoraciones de aplicación general para los procesos que tienen lugar a nivel nacional.

Como podrá observarse en el siguiente cuadro, al valorar la situación general de los procesos de participación ciudadana en el país, resulta evidente el peso del nivel de poder en la definición de la dinámica y rumbo de los procesos participativos y sus implicaciones en el mayor o menor avance del proceso de democratización.

El análisis del nivel de poder es el que permite mostrar con mayor claridad los actores que están definiendo quiénes toman las decisiones, a quiénes benefician y a quiénes excluyen, así como el tipo de dinámicas que viabilizan que los juegos de poder predominantes se sigan imponiendo y las formas que este adopta.

¹⁰² Los resultados de las entrevistas sintetizados sobre los problemas y sus posibles causas pueden observarse en el Anexo N° 9.

Cuadro N° 14
Problemas según niveles de ejercicio de la participación ciudadana

Niveles	Problemas
Nivel de poder de actores involucrados	Restricción a procesos de participación
	Falta de continuidad
	Corrupción
	Poca autosostenibilidad de los procesos
	Instancias encargadas de convocar a estos procesos dentro de los municipios no logran convocar
	Limitaciones legales para la toma de decisiones (FODES)
	Déficit de ciudadanía:
	Limitado número de líderes/ausencia de liderazgo
	Cultura política del país no democrática, ‘inciudadana’
	Débil conciencia y capacidad de organizaciones ciudadanas para generar participación
	Baja tasa de ciudadanía efectiva
	Poca perspectiva de mejora de la situación a futuro Generación de excesivas expectativas sobre funcionamiento de mecanismos participativos
Nivel de centralización de iniciativas	Ausencia de compromiso de gobierno central con estos procesos
Nivel de inclusión en procesos	Procesos de participación formales-no sustantivos
	Instrumentalización de la participación con fines partidarios
	Intereses particulares
Nivel de respuesta a problemáticas	Visión e interés por lo coyuntural y no estratégico

FUENTE: elaboración propia, sobre información proporcionada por entrevistados entre Mayo y Junio 2007.

De todos estos problemas, cuatro han sido identificados como los núcleos principales de esta problemática: poca autosostenibilidad de los procesos, la vulnerabilidad de la participación frente a los resultados de los procesos electorales (de los que depende la continuidad del mismo partido y/o del mismo alcalde), cultura política del país no democrática y la utilización de los espacios participativos con criterio partidario.

En relación al primer problema, la poca autosostenibilidad de los procesos tiene sus raíces en otros dos factores: la dependencia de agentes externos en el surgimiento y facilitación de los procesos, y la debilidad organizativa de la ciudadanía.

De los resultados del análisis acerca de los procesos participativos, puede observarse que, en general, dependen de la iniciativa, facilitación y financiamiento de agentes privados y externos a los actores involucrados en las problemáticas. Este factor resulta central para explicar la evolución de los procesos participativos porque son los actores que, en concreto, ‘hacen’ y mueven los procesos de participación ciudadana. Las dinámicas predominantes en los espacios participativos se explican en buena medida al observar esta área, que gira en torno del juego y relaciones de poder político.

Los actores que promueven los procesos de participación ciudadana en El Salvador han sido agrupados en once tipos de iniciativas, a saber:

1. ONG
2. Agencias de cooperación internacional
3. Gobiernos municipales
4. Organizaciones comunales o sectoriales de base
5. Organizaciones intersectoriales o regionales
6. Institución del gobierno central
7. Alianzas de organizaciones ciudadanas
8. Alianzas ONG/OG y organizaciones sociales de base
9. Alianzas ONG y agencias de cooperación internacional
10. Articulaciones ONG e instituciones del gobierno
11. Articulaciones ONG, organización ciudadana de base e instituciones del gobierno.

La distribución de sus frecuencias es mostrada en la tabla siguiente:

Tabla N° 14
Frecuencia y Porcentaje de actores que promueven la participación ciudadana

Actores	Frecuencia	Porcentaje
ONG	38	20.88
Articulaciones ONG e instituciones del gobierno	14	7.69
Articulaciones ONG y/o OG, organización ciudadana de base e instituciones del gobierno	14	7.69
Gobiernos Municipales	68	37.36
Organizaciones comunales o sectoriales de base	9	4.95
Organizaciones intersectoriales o regionales	1	0.55
Institución del gobierno central	6	3.30
Alianzas de organizaciones ciudadanas	5	2.75
Alianzas ONG y organizaciones de base	13	7.14
Alianzas ONG y/o OG y Agencias de Cooperación Internacional	14	7.69
Total	182	100

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

Las ONG tienen peso en las iniciativas para la promoción de espacios y metodologías participativas, ya sea solas o en alianzas con la ciudadanía organizada u otros actores institucionales públicos y/o privados: en conjunto, suman un 43.40%. Con este dato se observa el papel fundamental que juegan estos actores, que asumen principalmente un papel de asesoría y facilitación, respaldados por financiamiento también externo, proveniente frecuentemente de agencias de cooperación internacional.

Al entrar en detalles de quiénes han sido los actores principales¹⁰³ entre las ONG, estas tienen nombre y apellido: Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL); Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI); Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI); Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

¹⁰³ Una importante referencia sobre este tema es: Rivera, Gálvez, Orellana, y Ortega Hegg. 2001.

Todas ellas surgieron luego de la firma de los acuerdos de paz y fueron articuladas en la Red de Desarrollo Local (RDL), que fue formada en 1999 para tomar un papel de decidida incidencia en esta área, que tenía como uno de sus ejes de trabajo la participación ciudadana.

Estas instituciones contribuyeron a la formación específica e intensiva para el desarrollo local a través de programas como el PRAGEDEL-Programa de Alta Gerencia para el Desarrollo Local (Convenio FUNDAUNGO-FLACSO), ya finalizado, y el Programa de Capacitación San Andrés de FUSAI.

Además de las anteriores, ha sido también importante el aporte de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD). Su aporte ha sido relevante tanto en investigación como en toma de iniciativas y facilitación de procesos participativos, así como de construcción de propuestas de reforma institucional y normativa a partir de los escenarios y territorios en los que han desarrollado su trabajo como institución¹⁰⁴.

Estas dinámicas también se relacionan de manera directa con los territorios en que son desarrolladas. Por tanto, debe tenerse presente que uno de los factores centrales a observar es la presencia de las organizaciones no gubernamentales y su intervención institucional en territorios determinados, que responde a distribuciones y afinidades previas en el escenario político.

Nadie en las organizaciones y los principales actores que han promovido la participación ciudadana habla de manera abierta de una identificación con un proyecto político determinado. Pero, en la práctica, las identidades previas siguen jugando en muchos casos, tanto en la lógica del reparto territorial de las organizaciones sociales vinculadas a alguno de los partidos políticos miembros del FMLN como en su visión estratégica. Luego de la guerra, muchas organizaciones trataron de desligarse de su ombligo en la izquierda revolucionaria para adoptar un papel más ‘técnico’ y/o académico. Con dificultad, se habla o declara de forma abierta acerca de ello, aunque sigue funcionando en las prácticas concretas.

Esta es parte de la realidad política reciente que aún no es sistematizada y de la que se evita hablar ante las heridas y predisposiciones aún vigentes en la sociedad salvadoreña. Son, por

¹⁰⁴ Entre otras ONG observadas en el estudio de casos que contribuido con estos procesos cabe mencionar: APSAL, el CONSORCIO AGUA, SALVANATURA; ASDI; PROCOMES; MCS; ADEL Chalatenango; CRIPDES-CCR; CORDES; PROVIDA; PROCAP; Asociación Bienestar YEK-INEME; CEMUJER. (Ver aportes de cada institución en Anexo N° 5-Fichas síntesis de casos.)

eso, elementos de análisis sobre los que aún no existe información disponible que permita afirmarlos con propiedad, pero que se plantean como parte del posible contexto para la explicación de numerosos problemas socio-políticos.¹⁰⁵

Lo que sí puede observarse es la opción que tomaron dichas organizaciones en la década de los noventa por el desarrollo local, a la cual venía aparejada la participación ciudadana, y que se enmarcaban de manera implícita en una visión de ‘democracia participativa’:

“Todo el material que manejábamos, que leíamos, que discutíamos, su planteamiento era sobre democracias participativas. Estaba muy claro que el concepto de democracia nos preocupaba. Suponía un avance progresivo de la democracia electoral, no como punto de llegada, sino como una democratización que buscara el desarrollo humano integral, la equidad y una cultura política nueva. De eso sí estoy seguro que estaba explícito. En algunos aspectos, era implícito. Nadie estaba pensando en que la democracia electoral era insuficiente, sino en que la participación debía ser un elemento que contribuyera a llevar la democracia más allá de las elecciones. Eso era muy claro. Nunca fue explícito, sino que estaba implícito: el trabajo tenía sentido en la medida que un gobierno más democrático, no por su origen, sino por su gestión, era más eficiente para conducir la gestión municipal hacia el desarrollo local, lo cual no se podía proponer sino era con participación de la población”. (Entrevista con Porfirio Cerritos, SACDEL. Ver detalles de entrevistado en Anexo N° 6)

El segundo actor que impulsa estos procesos son los gobiernos municipales, respaldados siempre por las organizaciones no gubernamentales, que han sido las que de manera directa asumen la iniciativa, generan espacios en los escenarios en los que intervienen de forma institucional y facilitan procesos que cuentan con el aval de la sociedad civil local y/o de los gobiernos municipales.

¹⁰⁵ Queda como posible vía a analizar en otra investigación el mapeo de las ONG contextualizadas en territorios concretos de intervención para contrastar uno de los supuestos pendientes de comprobación sobre una base empírica: la coincidencia o no de los espacios territoriales de mayor concentración de experiencias participativas con los espacios de acción específicos de las ONG que los han promovido principalmente, y su relación con el antecedente y distribución geográfica de las organizaciones del FMLN o bastiones de la derecha durante el período de la guerra.

Tanto en el caso de las ONG, como en el caso de los gobiernos locales, el financiamiento externo de las agencias de cooperación ha jugado un papel determinante ya que, aunque existan actores locales dispuestos y preparados para la promoción y acción, sin financiamiento resulta imposible echarlo a andar. Estos cooperantes han patrocinado numerosos programas de participación ciudadana, transparencia y contraloría, así como iniciativas orientadas a la reforma normativa e institucional, fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales, asistencia técnica a éstos últimos y organizaciones de nivel regional.

Una parte importante del financiamiento de los procesos participativos ha provenido de cooperantes europeos, entre los que se cuentan la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID); las españolas Diputació de Barcelona, Diputación de Sevilla, y el Fons Valencia Per La Solidaritat; el Gran Ducado de Luxemburgo; la Cooperación Técnica Alemana (GTZ); NOVIB¹⁰⁶ y DIAKONIA de Suecia.

Entre otros cooperantes se encuentran el BID, el PNUD, la Federación de Municipalidades Canadienses (FCM) y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDACION DEMUCA). Especial mención merece la cooperación estadounidense, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha venido fortaleciendo las capacidades institucionales y locales con múltiples proyectos sobre gobernabilidad democrática, con una orientación más específica hacia la transparencia y contraloría social en años más recientes (en el nuevo siglo) a través del programa de Transparencia y Gobernabilidad (TAG), que antes había sido canalizada a través de CREA y RTI.¹⁰⁷

El tan generoso financiamiento de USAID que ha sido sostenido durante todo el período en estudio responde a su doctrina explícita de ‘Promoción de la Democracia’ desde la finalización de la guerra fría. Entre los años 1990 y 2003, los recursos destinados a programas

¹⁰⁶ Para la definición de todos los acrónimos, ver el índice respectivo al inicio del documento, a continuación del Índice general.

¹⁰⁷ Este apoyo puede ejemplificarse con el financiamiento brindado a los procesos de elaboración de la mayoría ordenanzas municipales existentes sobre participación ciudadana, contraloría social y transparencia, que se desarrolló entre los años 2002 y 2004. De 18 ordenanzas elaboradas, 16 contaron con financiamiento de USAID, CREA y/o RTI. (USAID, 2007: 17) De igual forma, han sido financiadas 21 experiencias entre ONG, organizaciones ciudadanas de base e instituciones públicas para el desarrollo institucional y capacidades ciudadanas de incidencia (CREA 2003 y 2005), así como estudios de base como el de “Construyendo Transparencia en los Municipios” (USAID, 2007), importante estudio que registra como se han desarrollado e institucionalizado mecanismos de participación ciudadana, transparencia y contraloría social a nivel nacional, enfocados en las últimas dos áreas.

sobre democracia se han incrementado arriba de un 500% a nivel mundial. (Finkel, Pérez Liñan, y Seligson. 2007) Acorde con esa doctrina, esta agencia ha jugado además un papel directivo indirecto en la implementación y desarrollo de los énfasis del proceso democratizador. Las intervenciones se dan con un claro objetivo: mantienen sostenidamente su apoyo para impactar sobre las áreas sensibles a provocar los cambios deseados para la sostenibilidad democrática, a su favor, en un escenario de post-guerra fría¹⁰⁸.

Especial atención se ha dedicado al estudio de la cultura política como factor facilitador del desarrollo democrático. Esto explica la considerable cantidad de recursos para diagnosticar y medir periódicamente la evolución de la cultura política a nivel mundial, que, en el caso de Latinoamérica, se realiza a través del Latinobarómetro de la Universidad de Vanderbilt, con financiamiento nuevamente de USAID. En respuesta al diagnóstico resultante de estos estudios, otra considerable cantidad de recursos han sido destinados a acciones que abonen a la democratización de la cultura política salvadoreña en la post-guerra.

El otro componente del problema de la vulnerabilidad de los procesos participativos frente a la dinámica electoral es la debilidad organizativa de la ciudadanía. Esta se ve afectada por el vaivén de los procesos políticos, sin una proyección y dinámicas propias que le mantenga firme y consistente en sus demandas frente al estado. Aún en casos como el de San Salvador, que ha sido la experiencia participativa con mayor desarrollo a nivel nacional, la debilidad organizativa fue de los primeros puntos que se atendieron en la estrategia para el fortalecimiento ciudadano y su participación, tal como fue detallado en los apartados 3.4 y 3.5 del capítulo anterior. Esta situación da referencia de un problema central para el desarrollo de los procesos participativos: un importante déficit de ciudadanía, que constituye la materia prima para la institucionalización de los mismos.

¹⁰⁸ Entre los años 2004 a 2007, con el “Proyecto para la Promoción de la Democracia” (DEMOCRACY PROJECT PROMOTION), USAID evaluó el impacto de su asistencia económica para la profundización de la democracia alrededor del mundo (165 países evaluados) en el periodo 1990-2004 (USAID, 2007b), desarrollada en un marco de post-guerra fría. Detalla qué áreas buscan fortalecer con su asistencia: (1) elecciones y procesos políticos, (2) estado de derecho, (3) sociedad civil y (4) gobernanza. Esta última incluye los componentes de transparencia y descentralización, asociados también al desarrollo de la participación ciudadana. Según la misma fuente, el área de gobernanza ha sido la que más ha incrementado su inversión y es la que, al año 2004, concentraba el mayor porcentaje de asistencia: pasó del 11% en 1990 al 42% en 2004. Esto muestra también cómo han cambiado los énfasis en el tipo de iniciativas que respaldan, lo cual es observable en el nivel nacional.

Al respecto, interesa destacar lo fundamental que ha resultado el factor organizativo en los tres municipios con mayores frecuencias de experiencias participativas a nivel nacional entre los casos estudiados, que ilustra las formas organizativas impulsadas así como sus dinámicas predominantes. Puede ser observado en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 15
Formas de organización implementadas en municipios con mayor frecuencia
de experiencias participativas (1994-2009)

Número de Formas de organización y participación implementadas	Tecoluca (FMLN, 1994-2009)	San Salvador (FMLN, 1997-2009)	Concepción Batres (ARENA, 1994-2009)
Directivas comunales-ADESCOS	x	x	x
Directivas de segundo nivel	x	x	
Organizaciones productivas	x		
Asambleas comunales-ciudadanas	x	x	x
Asambleas sectoriales	x	x	
Asambleas regionales	x	x	
Grupos de seguimiento a planes por sectores territoriales	x	x	
Comités	x	x	x
Mesas técnicas	x	x	
CDL o CDM	x	x	x
Organizaciones sectoriales (Jóvenes, mujeres)		x	x
Asamblea de alcaldes con comunidades			x
Sistema Económico-Social	x		
Mesas zonales y distritales de concertación		x	
Mesas temáticas y sectoriales		x	
Planificación/presupuesto municipal participativo		x	
Cabildo abierto		x	
Sesiones públicas de concejo		x	
TOTAL	11	15	6

Fuente: elaboración propia para la presente investigación, sobre la base de fichas individuales por caso. Estudio de 45 experiencias de participación ciudadana en El salvador de post-guerra

Como observación importante acerca de estos tres municipios, tenemos que una diferencia notable entre ellos es la diversidad de formas organizativas y de participación implementada en Tecoluca y San Salvador, municipios en los que se ha mantenido el gobierno municipal bajo la bandera del FMLN. En el caso de Concepción Batres, donde el gobierno municipal ha estado en manos de ARENA, aún cuando han sido también numerosas experiencias, se han desarrollado formas de organización y participación más tradicionales como las asambleas, comités de proyectos, y organizaciones sectoriales, excepto el caso del CDL, que en los tres casos constituye una instancia de participación y concertación para el desarrollo local.

Un dato importante en relación a los actores involucrados en estos procesos se refiere a que, en tres de estos cuatro municipios señalados como los que cuentan con mayor cantidad de instancias organizativas (San Salvador, Tecoluca y Zacatecoluca), la FUNDE ha jugado un rol de asesoría y facilitación importante en lo que a procesos participativos se refiere, al igual que en otros municipios que han seguido esta misma dinámica ya sea de forma individual o conjunta con otras organizaciones y gobiernos municipales. (FUNDE: 2001)

De los tres municipios con mayor frecuencia de experiencias participativas (San Salvador, Concepción Batres y Tecoluca), los dos primeros cuentan con ordenanzas municipales específicas acerca de la participación ciudadana. El último cuenta además con una acerca de la transparencia.

La implementación y seguimiento de estrategias orientadas a fortalecer este factor para un adecuado funcionamiento de este tipo de procesos participativos requiere, evidentemente, de considerables esfuerzos y recursos desde su planeación hasta su ejecución y monitoreo. Por tanto, el punto de partida es la voluntad política para desarrollarla y el compromiso con las implicaciones de gestionarla. De ninguna manera es algo que puede quedar sujeto al azar y a la improvisación.

Por otro lado, la insostenibilidad de los procesos participativos mencionado como el segundo problema de la participación ciudadana entre los cuatro identificados como principales se relaciona con otro factor central: la continuidad del mismo partido y/o del mismo alcalde. Esta vulnerabilidad está referida a que los procesos electorales enrumban el quehacer político nacional y dan las pautas acerca de cuáles estrategias políticas serán adoptadas por los

funcionarios públicos según el criterio de cada partido, que, de acuerdo a ello, abren o cierran espacios a la participación de la ciudadanía en función de sus intereses y cálculos políticos particulares. Esta dinámica nacional también impacta en las condiciones de vida de la población, especialmente a partir de la puesta en marcha de nuevas políticas públicas con el cambio de gestión presidencial. Esto hace que el tipo de participación ciudadana también haya ido transformándose, tal como se observó en el capítulo tercero.

El plano municipal también se ve afectado por estas dinámicas. Los entrevistados han referido que se padece frecuentemente la falta de continuidad a los procesos participativos luego de cambios en los gobiernos municipales, haya o no cambio de partido político. Tras las elecciones de gobiernos municipales cada tres años, normalmente los nuevos funcionarios toman como referentes para estos procesos a personas cercanas a su partido político. En muy raras ocasiones respetan las organizaciones y procesos preexistentes, especialmente en el caso de tratarse de cambio de partido político. (Ver Anexo N° 9)

Nuevamente, acerca de los tres municipios con mayores frecuencias de experiencias participativas y con mayor reconocimiento a nivel nacional, se observa lo determinante que ha sido la continuidad de un mismo partido y un mismo alcalde en el desarrollo y consolidación de los procesos participativos.

Cuadro N° 16

Partidos y alcaldes de municipios con mayor frecuencia de experiencias participativas (1994-2009)

Municipio	Período 1994-1997	Período 1997-2000	Período 2000-2003	Período 2003-2006	Período 2006-2009	Período 2009-2012
San Salvador (San Salvador)	ARENA Mario Valiente	FMLN, CD, MU Héctor Ricardo Silva	FMLN Héctor Ricardo Silva	FMLN Carlos Rivas Zamora	FMLN Violeta Menjívar	ARENA Norman Quijano
Tecoluca (San Vicente)	FMLN Nicolás García	FMLN Nicolás García	FMLN Carlos Cortéz Hernández	FMLN Carlos Cortéz Hernández	FMLN Simón Antonio Amaya	FMLN Simón Antonio Amaya
Concepción Batres (Usulután)	ARENA José Yader Orellana	ARENA José Yader Orellana	ARENA José Yader Orellana	ARENA José Yader Orellana	ARENA José Yader Orellana Reyes	FMLN Walter Antonio Aparicio

Fuente: elaboración propia para la presente investigación, sobre la base de fichas individuales por caso. Estudio de 45 experiencias de participación ciudadana en El salvador de post-guerra.

Si bien es una característica relevante la continuidad del mismo partido político en un gobierno municipal, resulta más definitiva la continuidad de un mismo alcalde, que, en principio se identifica con determinado proyecto y partido político. Más que el partido, lo define el sujeto-alcalde en su compromiso por hacer avanzar los procesos de participación ciudadana y desarrollo local. En los tres casos con mayor frecuencia de experiencias participativas son alcaldes hombres los que han dado mayor impulso a la institucionalización de estos procesos, que se han mantenido en el cargo con esa proyección al menos por dos períodos de gobierno municipal y han tenido como máximo cinco períodos de continuidad a la fecha, como puede observarse en el cuadro anterior.

La experiencia del municipio de Nejapa, que aún cuando no fue incluido en el estudio de 45 casos, ya fue detallado como pionero de estos procesos, es otra muestra de esto. En este municipio se mantuvo el mismo alcalde por cinco períodos, cuatro de ellos bajo la misma bandera y uno más con una bandera distinta. Perdió la silla edilicia en su postulación por sexta vez consecutiva, luego de un nuevo cambio de bandera.

De los tres municipios con mayor cantidad de experiencias, ARENA es el partido que por más tiempo ha mantenido a un mismo alcalde en su cargo: cinco períodos con el ex-alcalde José Yader Orellana en Concepción Batres. Es el mismo tiempo que el ex-alcalde René Canjura se mantuvo gobernando Nejapa, aunque para el FMLN cuentan solo cuatro de esos períodos.

Cuatro períodos ha sido el máximo tiempo que un alcalde del FMLN se ha mantenido en el gobierno municipal. En agosto de 2008, el estatuto interno del partido que definía cuatro períodos como máximo para el ejercicio del gobierno municipal fue reformado, por lo que, de manera “excepcional”, pueden postularse hasta un quinto período consecutivo alcaldes que hayan cumplido con ese tiempo máximo, previa autorización de la comisión política con base en una evaluación política y de su gestión.

Entre las experiencias participativas más reconocidas, ha habido continuidad entre dos a cuatro períodos de gestión con el FMLN, como es el caso de Nejapa. De igual forma puede citarse el caso del municipio de Santa Tecla, con el alcalde Oscar Ortiz, quien se encuentra en el cargo desde el año 2000 y continúa por cuarto período consecutivo hasta el año 2012.

Aparte de indicar el peso de figuras carismáticas, esta situación da visos de la dinámica de cacicazgos presente en numerosos municipios, tanto en la silla edilicia como en los niveles organizativos de base. Para estos casos, ha coincidido además con una disposición y apertura hacia la participación, pero también da referencia de la centralización de poder como característica predominante, típica de las sociedades con rasgos autoritarios.

Como máxima expresión de esta práctica política, se observan como ejemplos los casos de Milagro Navas, alcaldesa del municipio de Antiguo Cuscatlán-La Libertad, y Enris Arias, alcalde del municipio de Comacarán-San Miguel, quienes ejercen en ese cargo desde 1988 (7 períodos de gobierno municipal-21 años), la primera por el partido ARENA y el segundo por tres períodos con el PDC —siendo militante del ERP/FMLN— y por cuatro períodos más con el FMLN, de 1997 en adelante. Ambos ganaron en 2009 su octavo período consecutivo, que culmina en el año 2012. Estos son los únicos alcaldes a nivel nacional con este récord.

La realidad de continuismo y cacicazgo, si bien en algunos municipios como los detallados han facilitado la consolidación e institucionalización de experiencias participativas, tiene como contraparte el vacío de nuevos liderazgos, que son parte fundamental para avanzar en el impulso a la construcción de ciudadanía y la ruptura de estructuras autocráticas. En estos casos, aún cuando se ha demostrado la disposición y compromiso con la promoción de la participación ciudadana, los procesos de formación de liderazgos aún no han llegado a generar los relevos para quienes los han potenciado.

En los casos de San Salvador y de Tecoluca con el FMLN, se ha mantenido el mismo alcalde por un máximo de dos períodos. Más que por una política partidaria, ha tenido que ver con decisiones y conflictos personales de los alcaldes con la cúpula del partido, como es el caso de Héctor Silva y Nicolás García, que llegaron a verse fuera del partido. También con la evaluación del desempeño en el cargo, como fueron los casos de Carlos Rivas Zamora y Violeta Menjívar. En este último, es la ciudadanía la que, con su voto, evalúa el desempeño de la última administración municipal del frente, sumada al desgaste del partido en el municipio producto de sus conflictos internos y decisiones partidarias radicales, que revirtieron los logros alcanzados en cuanto a participación ciudadana durante la administración Silva. El municipio de San Salvador es el que más claramente muestra cómo el voto diferenciado y razonado de una ciudadanía más desarrollada y crítica produce cambios precisos en castigo y cobro por el

incumplimiento de sus expectativas. En 2009, le niega a Violeta Menjívar la reelección y vota por Norman Quijano de ARENA.

El caso de San Salvador también muestra que el que este tipo de políticas tengan seguimiento depende del funcionario electo, puesto que, si bien el FMLN gobernó ininterrumpidamente el municipio desde 1997 hasta el 2009 y este partido expresó continuamente su compromiso con la democracia participativa (Ver, en página web, principios, estatutos, programa de gobierno del partido), esta ciudad tuvo tres distintos alcaldes, uno de los cuales —Carlos Rivas Zamora— adoptó una política distinta a su antecesor. A falta de un seguimiento adecuado, dio espacio a las resistencias autoritarias que aún persisten dentro de una administración municipal en manos del FMLN. Fue capaz de desarticular el nivel organizativo desarrollado previamente por su mismo partido con el fin de un uso arbitrario del poder hasta el punto de poner en riesgo que las organizaciones sociales existentes en el municipio continuaran participando y llegaran incluso a desaparecer, como lo expresó Manuel Alejandro Orellana, Coordinador general de Red de Contraloría Ciudadana, en la cita que figura en el capítulo 3, apartado 3.5.

En estos como en otros de los numerosos casos estudiados, el perfil del alcalde o alcaldesa resulta ser un factor fundamental para fomentar los procesos de participación ciudadana: fuerte liderazgo, carisma, autonomía respecto al partido político; sensibilidad social y de desarrollo humano; accesibilidad; visión y compromiso democrático; apertura a la participación ciudadana y respeto a su voluntad, larga trayectoria política, con formación y participación desde su juventud en varios de ellos.

En definitiva, más que el desarrollo institucional, o la voluntad y disposición ciudadana a participar, es central la dinámica partidaria y electoral, en la que son los partidos políticos los que establecen las pautas y alcances de los grandes procesos políticos que serán desarrollados tanto a nivel nacional como municipal, dentro del proyecto y agenda que ejecutan en cada nivel de poder que ocupan, en beneficio de los intereses que representan. Sobre este factor gira el segundo problema fundamental de los procesos participativos: la utilización de los espacios participativos con criterio partidario.

Tanto en la decisión de qué sectores participan en las estructuras y mecanismos participativos establecidos como en la selección de beneficiarios directos para proyectos sociales desarrollados en las localidades, lo que predomina es el marco del cálculo político.

“Por ejemplo, en el caso de Cacaopera, hemos tenido problemas porque el alcalde nuevo que llegó no le gusta la visión de un comité plural. Él quiere un comité con gente de su partido. Entonces, a veces, cuando convocan, convocan a sus militantes y no realmente al municipio como tal. Ellos creen que gobiernan a su militancia, no al municipio. Ese es un problema.

[...] La experiencia que tuve en la zona de Cabañas y la zona norte de San Miguel: El problema es que no existen los comités de desarrollo. No existían. Entramos nosotros a un proceso, pero ahí hay un problema porque hay una fuerte incidencia de partido y ellos no aceptan que sus comités de desarrollo sean gente plural. Ellos buscan que los comités sean, como todos los alcaldes, de un solo partido. Entonces ahí trabajamos a nivel de micro región. Esa quizás sea un poco la diferencia. Como es una microrregión donde los cinco alcaldes son de un solo partido, ellos quieren que los comités de desarrollo sean solo sus adeptos. Eso sí genera un gran problema en la zona. Ellos creen en el proceso, en un comité de desarrollo, que sean líderes de su línea, pero no cuestionen ni se involucren mucho. Ellos quieren seguir manteniendo la toma de decisiones. A la gente, generalmente, solo le informan. No es para tomar decisiones. Las decisiones las terminan haciendo ellos”. (Entrevista con Salomón Bonilla, FUNDAMUNI. Ver Anexo N° 6.)

Dicha dinámica permea desde los niveles regionales y municipales hasta los niveles micro de organización social, que frecuentemente se mantienen vinculadas a las estructuras partidarias, tanto a nivel comunitario, cantonal, sectorial. En este marco, los liderazgos de base asociados a estas estructuras responden a los intereses del partido político, que, a la hora de definir beneficiarios, responde principalmente la lógica del cálculo de votos y fortalecimiento del mismo.

La polarización política resume la cara más oscura de este tipo de exclusión que deriva del interés político-partidario ya planteado. Queda al descubierto. Impacta también en la ‘autoexclusión’, es decir que parte de las causas que inhiben a la participación:

“[...] como hay un nivel de polarización tan alto ahí, ha habido hasta muertos por cuestiones políticas. Claro que la gente está todavía con ese miedo y no quiere meterse en problemas. Hay gente que, en el proceso, nos dice que no va a ir a la reunión porque creen que los que van se meten en pleitos con el alcalde y ellos no quieren pleitos con él. Esa es su decisión. Lo que inhibe es la polarización. Todavía persiste ese problema de que si uno es de un lado y el otro es de otro. Pues entonces ahí se meten en broncas por cuestiones políticas. Siempre los políticos están metiendo esa cizaña del uno con el otro”. (Entrevista con Salomón Bonilla, FUNDAMUNI. Ver Anexo N° 6)

Dieciocho años después de finalizado el conflicto armado, hay casos extremos en los que esta polarización toma su máxima expresión y marca la vida cotidiana del municipio, como es el caso del municipio de San Agustín, Usulután, donde las elecciones municipales y presidenciales de 2009 resultaron en empate para ambas elecciones, que llevó a repetir el proceso electoral municipal, del que resultó ganador ARENA con una diferencia mínima de votos. Esto da muestra de los niveles de polarización a los que puede llegar un municipio y marca también los niveles de exclusión-participación que pueden desarrollarse.

Para cerrar el análisis de los problemas centrales de la participación ciudadana, se concluye que todos los elementos anteriores tienen como cimiento una cultura política no democrática, ‘inciudadana’, tal como fue observado en el capítulo tercero con los datos sobre apoyo al sistema y tolerancia a lo largo del período en estudio (Tabla N° 14), donde la imposición de estructuras de poder y/o liderazgos tradicionales son cotidianos.

Acerca de ella, las/os entrevistadas/os marcan los siguientes rasgos:

“De parte de la ciudadanía, un obstáculo muy grande es que no tenemos cultura ciudadana. Las personas siguen viendo su relación con el gobierno local como una relación de subordinación, una relación en la que yo me dirijo al funcionario pidiéndole un favor o solicitándole, como si fuera un favor: ‘Mire, ¿nos puede dar el proyecto?’” (Entrevista con Natalia Arteaga, FUNDAUNGO. Ver Anexo N° 6)

“Hay todavía una visión fuerte promovida por la gran mayoría de las instituciones del país de que los alcaldes y los gobiernos locales son el centro de la participación y

del desarrollo, de que ellos son los que deciden, que ellos son los que, digamos, administran, los que abren o no la participación de su población. Es la alcaldía el centro, ya no el concejo. El alcalde es el centro de poder y lo manifiestan como que es la máxima autoridad en el municipio. Ni siquiera lo ven como concejo, que es como lo expresa el código municipal. Esos patrones culturales, esa forma de hacer política tradicional, es una dificultad importante. Yo siento que es un bloqueo todavía mental de cultura, de democracia”. (Entrevista con Jorge Pozuelo, FUNDAMUNI. Ver Anexo N° 6)

Los rasgos señalados anteriormente como una cultura ‘no democrática’ son característicos de una cultura y régimen autoritarios que siguen vigentes y latentes en la cultura e institucionalidad salvadoreña: lógicas predominantes de imposición-subordinación, verticalidad y centralismo en la toma de decisiones, apatía y debilidad ciudadana, cultura del miedo y represión, restricción a la participación, corrupción, impunidad, desconfianza, ausencia de ‘cultura de la representación’, poca tolerancia a la diferencia de opinión, supervisión ciudadana y rendición de cuentas¹⁰⁹.

Además,

*“Algunos autores han identificado como un rasgo característico de la cultura política salvadoreña actual **la apatía y el desencanto democrático que experimentan los ciudadanos**. Este factor explicativo se apoya en ‘las diversas encuestas de opinión que dejan al descubierto la indiferencia y desconfianza ciudadana hacia la actividad política en general’,...El problema entonces no está en el sistema electoral mismo, sino más bien en el sistema político.”* (Córdova Macías, et al. 2006: 97-98)

Quedan evidenciadas así las lógicas autoritarias y de subordinación predominantes en la cultura política salvadoreña, tanto en la ciudadanía como en los actores políticos principales —actores, partidos políticos, grupos de presión e instituciones— que interactúan dentro de estructuras y pautas de comportamiento. Con estos rasgos, inducen al mantenimiento del estado de cosas o, peor aún, retroceden en los espacios políticos ganados en los primeros diez años de la post-guerra, hegemonizan y reconcentran los espacios de poder político. De esta forma, desde los sectores de poder son organizadas las condiciones que mantienen una baja

¹⁰⁹ Ver al respecto UCA, 2006.

tasa de ciudadanía efectiva, que no logra articular adecuadamente sus limitados recursos y que deriva en otros problemas, como resultados frente a los obstáculos ya señalados, los cuales serán detallados en el siguiente apartado.

b) Resultados del deficiente funcionamiento de la participación ciudadana: Bajos niveles de participación ciudadana, reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional

Bajos niveles de participación ciudadana

En el segundo apartado del capítulo tercero se hizo referencia a que la participación ciudadana reciente con sentido político como reuniones sindicales, gremiales o de partidos políticos no supera el 5% de la población adulta y que las peticiones dirigidas a las instituciones gubernamentales no llegan al 10%. En general, la participación cívica es baja, con un nivel de 12.9% (12.9 sobre 100), según datos sobre la cultura política salvadoreña al año 2007, que se ubica dentro del nivel promedio entre la región latinoamericana. (Córdova, Cruz, Selligson; 2007:191-193)

Como ejemplo, se tiene la siguiente reflexión acerca de la experiencia de participación ciudadana en San Salvador, que alcanzó el mayor desarrollo a nivel nacional:

“En términos porcentuales, nosotros, a lo sumo, quizá andamos trabajando con un 5% de gente que participa. Estoy hablando en un 5% a nivel general, del municipio, porque a las residenciales, a las colonias, no les gusta participar. Los que más participan son las comunidades y los barrios.

[...] Lo que decía anteriormente: participa la gente que siente que tiene una necesidad y que le falta todo. La gente a la que supuestamente ya no le falta nada no participa. En lo que es la participación propiamente dicha, es poca la gente que participa. Por ejemplo, nosotros hemos hecho un cálculo: En las comunidades se hace la asamblea comunal. La gente participa en ese espacio, pero después se lo dejan todo a la junta directiva. De cien gentes que lleguen a una asamblea, diez son las que se mueven, las que hacen todo, las que representan a esas cien personas. Es bien difícil que ya

después la gente diga yo quiero estar en la junta directiva, quiero estar en la mesa municipal distrital”. (Entrevista con Víctor Morales, Alcaldía de San Salvador. Ver Anexo N° 6.)

La explicación a dicha debilidad se encuentra fundamentalmente en la restricción a los procesos de participación y la instrumentalización de dichos espacios desde los funcionarios públicos, tanto municipales como centrales, en función de los intereses político-partidarios tal como el antes señalado. (Ver cuadros resumen de resultados de entrevistas en Anexo N° 9- Cuadros de problemas y factores que inhiben la participación ciudadana.)

A raíz de esta instrumentalización, prevalece en el imaginario social la consideración de que la participación en estos espacios no es determinante a la hora de la definición de políticas públicas y, por lo tanto, que el involucramiento de la ciudadanía es irrelevante.

Una encuesta acerca de cultura política, gobierno local y descentralización en El Salvador para el año 2001, exploró la dimensión de la cultura cívica, donde una de las preguntas estaba formulada en los siguientes términos:

“No vale la pena participar en la política, porque de todos modos uno no tiene ninguna influencia en las decisiones del gobierno”, y al encuestado se le presentaban cuatro opciones de respuesta: muy de acuerdo, algo de acuerdo, algo en contra y muy en contra. El 49.7% está muy de acuerdo, el 27.2% algo de acuerdo, el 10.9% algo en contra y el 12.2% muy en contra. Es decir, el 76.9% está de acuerdo (algo o muy) con que no vale la pena participar en la política, porque de todos modos no se tiene ninguna influencia en las decisiones del gobierno.” (Córdova Macías, y Orellana, 2001:193)

De estas respuestas es claro que no se identifica que la participación sea relevante para la toma de decisiones públicas que afectan la vida de la población. De esta forma, no hace sentido tomarse la molestia de participar pues los aportes ciudadanos no son tomados en cuenta: se impone el interés y criterio del gobierno local, de sus allegados, de su partido político y de los sectores influyentes en la localidad o en lo nacional, en un estilo autoritario.

Esto deriva en procesos participativos poco sustantivos, más bien formales, facilitados en muchas ocasiones para cumplir con los requerimientos de agencias estatales o multilaterales para el financiamiento a proyectos de desarrollo, tal como fue el caso de los

cabildos abiertos y planes participativos requeridos por el FIS y FISDL en distintos momentos, para la reconstrucción de infraestructura social.

“En algunos casos, lo mismo que el cabildo, que podría haber sido un espacio de participación y de consulta importante, se convirtió en una formalidad para decir “estos proyectos los hace el concejo municipal”. Yo siento que incluso el FISDL, en algún momento, en promoción de los planes de inversión, casi convirtieron los planes más que en un proceso de participación, en una formalidad de la misma manera para poder desarrollar y aprobar fondos en los municipios. Esto, de alguna manera, en muchos casos desvirtuó lo que es o lo que deberían de ser los planes de desarrollo.”
(Entrevista con Jorge Pozuelo, FUNDAMUNI. Ver Anexo N° 6.)

Sigue expresándose y haciéndose evidente el interés por mantener la situación de la participación ciudadana en los niveles más bajos posibles para evitar que la ciudadanía alcance un nivel de desarrollo en el que ya no se contente con la corrupción y pase al control ciudadano y la exigencia para la rendición de cuentas. Esto devela el temor que se tiene al desarrollo de estos procesos.

El temor señalado hace que se busque mantener un bajo perfil en relación a la responsabilidad de formar ciudadanía. Esta es precisamente la característica central que limita el desarrollo de los procesos participativos y el crecimiento y expansión de la ciudadanía, así como la profundización de la democratización.

“Yo diría que, a nivel nacional, la participación de la ciudadanía sigue siendo un gran déficit. No existe en el gobierno central un diseño que estimule, posibilite y asegure la participación de la ciudadanía. Tal como lo hemos planteado [...], ahora la ciudadanía, por otro lado, de manera organizada, ha venido presentando a lo largo de los últimos años, después de los acuerdos de paz, diversas iniciativas, propuestas de una manera bastante fragmentada. En El Salvador tenemos ahora un nivel de organización de la ciudadanía, a mi juicio, bastante débil. Las organizaciones sociales y populares más tradicionales se han debilitado mucho. Hay otros que están emergiendo, pero, en general, hay un movimiento popular, social y ciudadano bastante debilitado” (Entrevista con Alberto Enríquez, FUNDE. Ver Anexo N° 6.)

Los rasgos de verticalidad, centralismo y exclusión que vienen del pasado autoritario siguen teniendo un peso importante, pero que con nuevos matices. Siguen vigentes en la sociedad salvadoreña, evidenciados especialmente en relación a la clara tendencia de mantener restringidos y en descenso el desarrollo de procesos participativos.

Las tendencias predominantes observadas con los resultados de la investigación dejan clara la propensión de mantener el status quo, salvaguardar los intereses que los círculos de poder político procuran mantener intactos, evitar el riesgo de dar más herramientas a la ciudadanía para cuestionar y transformar sus privilegios, limitar en el marco institucional y normativo aquellas formas de participación más directa, que permiten mayor control ciudadano.

Reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional

Los datos analizados acerca del nivel de respuesta a problemáticas en el apartado 4.1.b mostraron que la atención a las preocupaciones planteadas por la ciudadanía terminan recibiendo soluciones muy limitadas, puntuales, paliativas y parciales para determinados sectores, con lo que no se visualizan efectos significativos de la acción ciudadana en el cambio de las condiciones de vida de la población. El resultado son un creciente desencanto y una frustración de expectativas sobre sus instituciones, los funcionarios públicos y la capacidad de incidencia de la sociedad en generar transformaciones que redunden en una mejora efectiva en su situación.

Son precisamente este tipo de demandas las que la población plantea. Esto puede observarse en los ámbitos de acción de la ciudadanía que activan la participación de esta en busca de soluciones por parte del Estado a áreas que aglutinan problemáticas concretas y, por lo tanto, toma de ‘decisiones públicas’ que coinciden con áreas de trabajo e intervención institucional por parte de ONG en territorios determinados.¹¹⁰

Según lo observado a través de fuentes tan diversas como la cronología de procesos participativos por años, la información sistematizada sobre una base documental y los casos

¹¹⁰ Un estudio previo, específico sobre las áreas que aglutinan las ‘decisiones públicas’ y las formas de procesamiento de demandas en El Salvador, es el de Córdova y Lara. (1996).

estudiados, es posible afirmar que los principales ámbitos de acción de la ciudadanía y que activan la participación ciudadana en El Salvador son ocho:

1. Desarrollo local/municipal
2. Desarrollo y/o reforma institucional del estado
3. Desarrollo nacional
4. Transparencia y contraloría social
5. Servicios públicos
6. Desarrollo sectorial
7. Creación o reforma de normativas
8. Acceso al poder político.

Estos ocho ámbitos constituyen las principales áreas de demandas que activan los procesos de participación ciudadana en busca de respuestas por parte del Estado, ya sea en el nivel nacional o en el local.

En el territorio a nivel nacional, se observa un fuerte predominio del ámbito de desarrollo local/municipal, con una ventaja muy por encima del resto de ámbitos. Le siguen la creación de reforma o normativa, en segundo lugar, y el desarrollo sectorial y desconcentración de servicios públicos en tercer lugar.

En los departamentos de Usulután y San Salvador (identificados como dos de los tres departamentos con más altos niveles de participación), la participación se concentra en los ámbitos de desarrollo local/municipal, la creación o reforma de normativas y servicios públicos. Los primeros dos ámbitos concentran también las acciones ciudadanas en los mismos departamentos que muestran menores frecuencias de participación: Morazán, San Miguel y Santa Ana. Esto puede observarse en la siguiente tabla, detallada también a nivel municipal:

Tabla N° 15
**Frecuencia de experiencias participativas por municipio-
 Ámbitos de acción/área de demandas de la participación ciudadana**

Departamento	Municipio	Desarrollo y/o reforma institucional	Desarrollo nacional	Transparencia y contraloría	Servicios públicos desconocidos	Desarrollo sectorial	Creación/ Reforma normativa	Acceso a poder político	Desarrollo local/ municipal
Ahuachapán	Ahuachapán						0		5
	Atiquizaya						1		1
	Jujutla						2		2
	San Lorenzo						1		1
	Tacuba						2		2
	Total						6		11
Chalatenango	San Antonio Los Ranchos					0			4
	San José Las Flores					0			7
	Varios					3			3
	Total					3			14
La Unión	Conchagua								3
	La Unión								3
	Meanguera del Golfo								3
	Pasaquina								3
	San Alejo								3
	Total								15
San Salvador	Apopa								3
	Nacional								1
	Nejapa								2
	San Salvador								15
	Total								21
San Vicente	Santo Domingo								1
	Tecoluca								10
	Verapaz								1
	Total								12
Sonsonate	Acajutla				2		0		2
	Armenia				0		1		1
	Nahuizalco				2		0		2
	Nahulingo				0		0		5
	Salcoatitán				2		0		2
	San Antonio del Monte				2		0		6
	San Julián				2		0		2
	Santa Catarina Masahuat				2		0		2
	Sonzacate				2		0		2
	Total				14		1		24
Usulután	Concepción Batres								9
	Jiquilisco								7
	San Agustín								5
	Total								21
Caso Nacional	Nacional	3	3	7	1	12	9	1	39
	Total	3	3	7	1	12	9	1	39
TOTAL		3	3	7	15	15	17	1	182

Fuente: Elaboración propia con base en matrices de resultados de Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).
 Nota: se incluyen en la tabla los departamentos que registran frecuencias mayores de 11 experiencias. Los restantes departamentos acumulan en conjunto un total de 25 experiencias más registrada en el ámbito local y una más en creación de reforma y/o normativa.

La naturaleza de la participación ciudadana en función de los objetivos a los cuales se orienta se nota con mayor claridad a nivel municipal. Es visible la orientación hacia gestiones que se resuelven en lo meso o nivel intermedio, que incluye acciones en los niveles local y regional. En la gran mayoría de municipios, la totalidad de su acción se desarrolla en este nivel. Tiene la ventaja de contar con la potencialidad del espacio local para el ejercicio de la democracia directa, pero tiene la limitante de que la visión de la acción ciudadana es de corto plazo e inmediateista, por lo que, en este contexto, se dificultan la ampliación de estrategias de articulación y el salto hacia escenarios más amplios de ejercicio de la ciudadanía.

Los ámbitos que destacan en frecuencia son los que dinamizan los procesos de formación de actores. Estos promueven diversas estrategias de incidencia política que, incluso desde visiones distintas, se comprometen con el impulso de la participación ciudadana y la reconocen como factor fundamental para el desarrollo democrático.

El ámbito del desarrollo local/municipal ha sido el que con más claridad ha generado espacios para la promoción de los procesos de participación ciudadana por canales institucionalizados desde los gobiernos municipales. Ha sido también el que más apoyo técnico y financiero ha recibido para ese fin. De hecho, en la legislación especial vigente¹¹¹, es el espacio al que le compete la responsabilidad de su promoción. Al gobierno municipal le compete, por ley, ser su principal agente. Sin embargo, esta responsabilidad es cumplida en la medida de la voluntad política del gobernante de turno del municipio ya que la legislación existente no define clara obligatoriedad o sanciones por incumplimiento.

Después de dejar en evidencia el peso de las demandas y acciones desde lo local, es importante destacar otro nivel de análisis: los escenarios de gestión de la participación ciudadana, que sintetiza y explica en términos más amplios las dinámicas participativas predominantes.

¹¹¹ A partir de la reforma al Código Municipal de diciembre del 2005, esta normativa contempla un título específico acerca de la participación ciudadana. Esta reforma se dio luego de un amplio y participativo proceso de consulta y elaboración de propuesta de reforma, así como cabildeo promovido por alianzas de ONG y organizaciones sociales de base para su aprobación. La legislación especial también está referida a ordenanzas de participación ciudadana elaboradas a partir de procesos participativos de consulta. El Anexo N° 7 muestra en detalle el contenido de la legislación especial vigente sobre las especificaciones de las responsabilidades respecto a la participación ciudadana que corresponden a los gobiernos municipales.

Los escenarios de gestión de la participación ciudadana son el punto que permite evidenciar el sentido en el que se mueven las dinámicas de las relaciones de poder que intervienen en el juego de lo político. Comprende dos escenarios: el de gestión territorial y el de gestión política. El escenario de gestión territorial refiere a la acción de la ciudadanía con proyección hacia lo local y comprende los escenarios local-micro y regional-meso. El escenario de gestión política refiere a la acción de la ciudadanía con proyección hacia lo nacional y comprende el escenario nacional-macro. Abarca las formas de participación enmarcadas en alianzas y articulaciones, definidas en el primer capítulo de este trabajo.

Cada escenario de gestión de la participación ciudadana sigue una lógica y dinámicas distintas. En el escenario de gestión territorial —que comprende los escenarios meso (el predominante) y micro—, las acciones ciudadanas de participación son orientadas al desarrollo local, comunitario y sectorial en función de la resolución de problemáticas concretas y cotidianas de la población. El escenario de gestión política, por su parte, tiene como lógica fundamental la incidencia en políticas públicas a nivel nacional.

Ambos escenarios de gestión procuran acciones de incidencia, que constituye el sentido de la participación ciudadana. Sin embargo, la gestión macro es una acción de carácter más estratégico. En ella, los esfuerzos son orientados hacia la transformación de componentes del sistema político desarrollados en medio de dinámicas de promoción o resistencia al cambio social. En las experiencias analizadas, son dirigidas hacia la construcción de un proyecto de democratización cada vez más participativo, pero concentra solo el 20.33% de las acciones. Esto puede ser observado en tabla que figura a continuación.

Tabla N° 16
Frecuencia y porcentaje por escenario de gestión de la participación ciudadana

Escenarios de gestión de la participación ciudadana	Frecuencia	Porcentaje
Territorial	145	79.67
Político	37	20.33
Total	182	100

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2009).

Al observar la dinámica interna de cada departamento, puede verse que hay municipios con una consolidada acción hacia el escenario político, como es el caso de San Salvador y Tecoluca, con fuertes tradiciones organizativas y participativas, en alianzas con numerosas ONG y organismos de cooperación internacional que han apoyado el desarrollo de su localidad. Otro grupo de municipios, en conjunto, va dando algunas características particulares al departamento. Es el caso de Sonsonate, en el que la acción ciudadana en varios municipios va convirtiéndolo en un departamento con una dinámica organizativa y participativa con una proyección más amplia hacia fuera del mismo, más que en otros departamentos como Morazán o San Miguel, que además siguen en un estadio de visión hacia adentro, solo a lo local.

A partir de los datos obtenidos tanto en la sistematización de la cronología de formas de participación como en la síntesis de los estudios de casos¹¹², es posible afirmar, en primer lugar, que el escenario de gestión territorial meso ha sido el principal entre los escenarios de participación ciudadana. En él han sido desarrollados en su mayoría los procesos participativos en el período en estudio, con preferencia por el nivel municipal, que alberga a la gran mayoría de experiencias registradas. A él se suman las experiencias regionales, que, en conjunto, aglutinan cerca de dos tercios del total de experiencias en este escenario.

Le sigue el escenario micro, que comprende tanto experiencias en lo comunitario como sectoriales. En conjunto, estas totalizan menos de un tercio de las experiencias. El nivel macro es el escenario que menos casos registra.

Tabla N° 17
Frecuencia y Porcentaje de escenario de participación ciudadana

Escenarios de la participación ciudadana	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Micro	32	17.58	17.58
Meso	121	66.48	84.07
Macro	29	15.93	100.00
Total	182	100.00	

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

¹¹² Ver, en Anexos, Anexo N° 8- *Cuadro resumen de Cronología de Formas de Participación Ciudadana por años*, elaboración propia con insumos de publicaciones periódicas entre los años 1992-2006. Elaboración propia a partir del estudio de casos, con información de ficha por cada caso. Ver formato de ficha en Anexo N°1.

La predominancia de los escenarios territoriales reafirma la orientación de los procesos de participación ciudadana en el período en estudio: una participación con visión inmediatista, coyuntural, reactiva y con visión de corto plazo que da muestra del nivel básico en el que se encuentran los procesos de construcción de ciudadanía. Esta participación, en general, no es ejercida con visión de autonomía o derechos y deberes ciudadanos, sino en reacción a la solución del día a día y en dependencia de la voluntad política de lo que los funcionarios en todo nivel deseen conceder. Lejos está la apropiación del papel de la ciudadanía como sujeta activa y autónoma.

En las experiencias de participación ciudadana en el escenario macro de la gestión política se desarrolla una dinámica más bien institucional. Si bien tiene la visión estratégica de desarrollo tanto a nivel local como a nivel nacional y regional, conlleva una visión política: democracia participativa, en la que el desarrollo local adquiere un sentido distinto. Por ello también ha supuesto estrategias de acción distintas: incidencia para reforma institucional y normativa, alianzas y articulación, que no son definidas de esta forma por ninguno de los actores, sino leídas por la investigadora a partir del análisis de las estrategias desarrolladas.

Estas experiencias participativas son canalizadas en espacios correspondientes a cada escenario de la participación: alianzas y articulaciones en el escenario macro, municipales y regionales en el escenario meso, y comunitarias y sectoriales en el escenario micro, las cuales se observan en los casos estudiados en la siguiente tabla.

Tabla N° 18
Frecuencia de los espacios de participación ciudadana por departamento y municipio

Departamento			Espacios de participación ciudadana					Total		
			Alianza	Articulación	Comunitario	Sectorial	Municipal		Regional	
Ahuachapán	Municipio	Ahuachapán					5	0	5	
		Atiquizaya					1	0	1	
		Jujutla					0	2	2	
		San Lorenzo					1	0	1	
		Tacuba					0	2	2	
	Total						7	4	11	
Chalatenango	Municipio	San Antonio Los Ranchos			2		2	0	4	
		San José Las Flores			2		4	1	7	
		Varios			1		0	2	3	
	Total			5		6	3	14		
Cuscatlán	Municipio	El Carmen			2		4		6	
		Total			2		4		6	
La Libertad	Municipio	Quezaltepeque			0	0	0	2	2	
		Santa Tecla			1	1	4	0	6	
	Total			1	1	4	2	8		
La Paz	Municipio	Zacatecoluca			3		3	1	7	
		Total			3		3	1	7	
La Unión	Municipio	Conchagua						3	3	
		La Unión						3	3	
		Meanguera Del Golfo							3	3
		Pasaquina						3	3	
		San Alejo						3	3	
	Total							15	15	
Morazán	Municipio	Jocoaitique			2				2	
		Total			2				2	
San Miguel	Municipio	Comacarán					1		1	
		Total					1		1	
San Salvador	Municipio	Apopa			0		1	2	3	
		Nacional			0		1	0	1	
		Nejapa			0		0	2	2	
		San Salvador			3		12	0	15	
	Total			3		14	4	21		
San Vicente	Municipio	Santo Domingo			0		1	0	1	
		Tecoluca			2		7	1	10	
		Verapaz			0		1	0	1	
	Total			2		9	1	12		
Santa Ana	Municipio	Chalchuapa					1		1	
		Total					1		1	
Sonsonate	Municipio	Acajutla	2		0		0		2	
		Armenia	0		0		1		1	
		Nahuizalco	2		0		0		2	
		Nahulingo	0		2		3		5	
		Salcoatitán	2		0		0		2	
		San Antonio Del Monte	2		1		3		6	
		San Julián	2		0		0		2	
		Santa Catarina Masahuat	2		0		0		2	
		Sonzacate	2		0		0		2	
	Total		14		3		7		24	
Usulután	Municipio	Concepción Batres			2		6	1	9	
		Jiquilisco			2		4	1	7	
		San Agustín			3		2	0	5	
	Total			7		12	2	21		
Caso Nacional	Municipio	Nacional	19	9	3	2	4	2	39	
		Total	19	9	3	2	4	2	39	

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis, con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

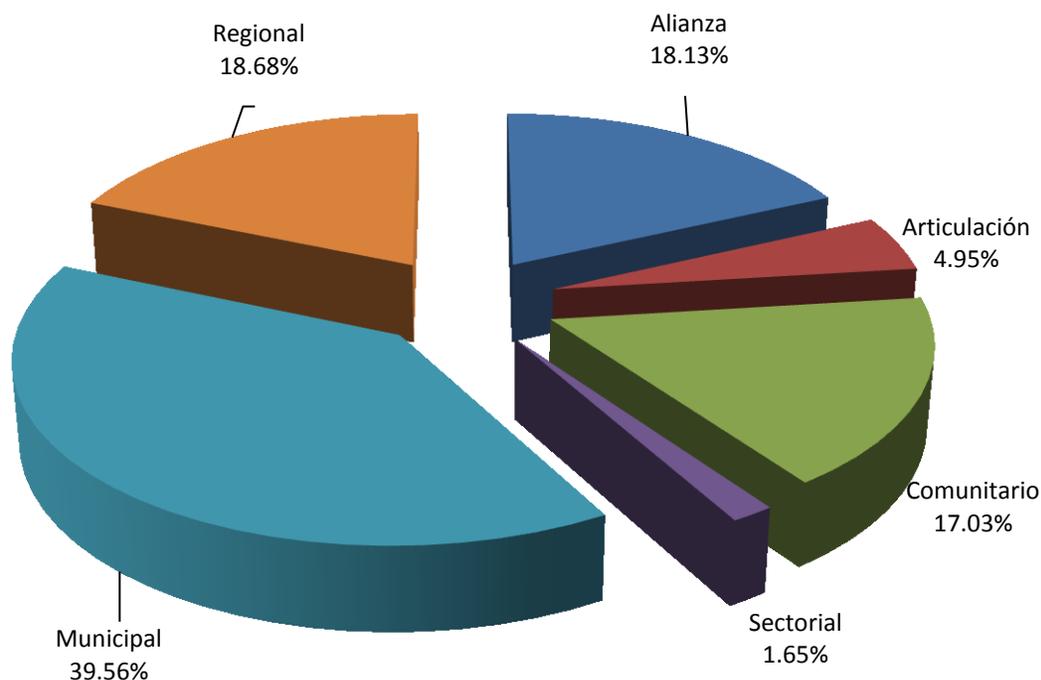
Son pocos los municipios que cuentan con acciones en distintos niveles. Tres son los departamentos cuyos municipios concentran sus acciones de participación ciudadana en un solo espacio: La Unión (regional), Morazán (comunitario) y San Miguel (municipal). El resto de municipios participa en varios espacios —entre dos y tres la mayoría—, siempre concentrados en los espacios comunitario, regional y municipal, con predominio del último.

A diferencia de las dinámicas participativas anteriores, en los casos que se proyectan a nivel nacional, no se afincan en un territorio específico: su incidencia es más a nivel institucional. Se observa que abarcan todos los espacios, concentran su acción en primer lugar en las alianzas y en segundo lugar en las articulaciones, que solo se dan en este tipo de casos.

Las alianzas a nivel municipal entre los casos estudiados solo se han producido en experiencias participativas en el departamento de Sonsonate, lo cual se asocia probablemente con las organizaciones e instituciones que han facilitado este tipo de procesos. El enfoque adoptado para la atención a problemáticas locales, en una lógica de articular a los actores afectados e involucrados por ellas, comprende el caso N° 8-Proyecto para mejorar los niveles de participación y contraloría ciudadana en los comités de consulta social de los SIBASI de Sonsonate, en coordinación con FUMA.

Estos datos son resumidos en términos generales en el siguiente gráfico, a cuya luz se reitera que predominan, en general, las expresiones participativas en el ámbito local, que aglutinan acciones en el nivel comunitario, municipal y regional, en los que la organización y participación ciudadana se activa con fines específicos en búsqueda de soluciones concretas y puntuales a sus problemáticas, con visión inmediatista y de corto plazo. En muchos casos, estas expresiones de organización y participación son ‘impuestos’ por agentes externos como contraparte al financiamiento de proyectos, por lo que en su mayoría no surge por iniciativa propia, sino por cumplir con los requisitos e intereses y agenda de agentes externos a la localidad. Funcionan mientras se cuente con financiamiento y facilitación por parte de dichos agentes, por lo que son insostenibles en el tiempo.

Gráfico N° 2
Porcentaje de espacios de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en tablas de resultados de Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

La dependencia de agentes externos para el surgimiento y sostén de los procesos y la lucha frente a los numerosos obstáculos estructurales que frenan su desarrollo mantienen a la ciudadanía en medio de procesos participativos con deficiente funcionamiento, que van profundizando las autoritarias prácticas de marginación y exclusión en el plano político. El deficiente funcionamiento de los mecanismos e instancias participativos impide que la participación ciudadana avance en su institucionalización y la mantiene en un nivel incipiente.

El trasfondo es un déficit de organización surgida por iniciativa de la población en la búsqueda por resolver su problemática ante la ausencia de una identidad que fortalezca la integración a nivel local y sectorial, y restringidas condiciones para el surgimiento de actores

que puedan unificar posiciones y propuestas que orienten con una visión estratégica los procesos participativos¹¹³.

Como resultado, hay pocos niveles de compromiso con los procesos y, por lo tanto, muy poca proyección hacia futuro. Predomina una lógica coyuntural, cortoplacista, que limita el proceso de constitución de actores democratizadores, alianzas y articulaciones que impulsen sus propuestas más allá de lo local. Se adopta un rol limitado, sin proyección de la relevancia de su papel para atender otros motivos estratégicos. Esta visión estratégica es un elemento ausente en el grueso de experiencias participativas a lo largo y ancho del país que muestra el importante déficit de ciudadanía del que padece la sociedad salvadoreña, lo cual es una limitante importante con miras a abonar a la democratización.

“Es una organización social local que, hoy por hoy, no ha logrado articularse con niveles nacionales y globales. Yo estoy con el agua. Mi participación es el pozo de agua. ¿Qué tiene que ver el pozo de agua con la política ambiental? No lo tengo muy claro. Yo hablo con el alcalde. Si mañana se acabó el agua porque se echaron la montaña, todavía no entiendo que mi participación local tiene que ver con las políticas de medioambiente y que exige que todas esas organizaciones que hoy se encuentran dispersas, poco articuladas y muy encuchadas en lo local entiendan que son potenciales agentes de cambio nacional.” (Entrevista con Marcos Rodríguez, FUNDE. Ver Anexo N° 6.)

En respuesta a las demandas ciudadanas, el último nivel de ejercicio de la participación analizado, que se refiere al nivel de respuesta a problemáticas, evidenció la limitada capacidad de resolución del Estado: se atienden con una visión e interés por lo coyuntural y no estratégico, lo cual ya fue abordado con amplitud anteriormente.

El otro elemento de fondo que hay que enfatizar frente a esta problemática es la no democratización de los actores políticos centrales, que juegan en sus espacios de poder por mantener intactos sus intereses y procuran ceder el menor espacio a la ciudadanía.

La combinación de estos elementos abona a intentar una explicación para la situación de la participación en El Salvador actual. Las conclusiones de la presente investigación, que se presentan a continuación, lo bosquejan.

¹¹³ Acerca de la importancia de la existencia de una identidad fuerte como base para la sostenibilidad de procesos participativos, ver las reflexiones de Benjamín Lara en Córdova y Lara (1996), consideradas en el estudio de casos.