

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

<b>Introducción.....</b>	<b>I</b>
--------------------------	----------

### Capítulo 1

<b>Marco teórico básico de la investigación.....</b>	<b>1</b>
--	----------

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),</i> <i>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</i> <i>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

<b>Marco metodológico de la investigación.....</b>	<b>70</b>
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 institucional .....213

##### *Bajos niveles de participación ciudadana*.....213

##### *Reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional* .....216

## 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
<b>Bibliografía</b> .....	i
<b>Anexos</b> .....	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

<b>Anexos.....</b>	<b>A1</b>
<b>Anexo 1: Instrumentos.....</b>	<b>A2</b>
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
<b>Anexo 2: Construcción de indicadores.....</b>	<b>A17</b>
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
<b>Anexo 3: Matrices de análisis.....</b>	<b>A35</b>
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
<b>Anexo 4: Tablas de resultados de Estudio de casos.....</b>	<b>A62</b>
Tablas de resultados por dimensión.....	A63
Inventario 45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2009).....	A65
<b>Anexo 5: Fichas síntesis de caso.....</b>	<b>A67</b>
Índice de casos.....	A69
Fichas síntesis individuales de casos (45).....	A71

<b>Anexo 6: Lista de entrevistados .....</b>	<b>A116</b>
Lista de entrevistados.....	A117
<b>Anexo 7: Cuadro de normativas especiales vigentes.....</b>	<b>A120</b>
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
<b>Anexo 8: Cuadro resumen de cronología de formas de participación.....</b>	<b>A145</b>
Cuadro resumen de cronología de Formas de participación por años .....	A146
<b>Anexo 9: Resumen de resultados de entrevistas .....</b>	<b>A147</b>
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 1**

## **Marco teórico básico de la investigación**

## **1. Marco teórico básico de la investigación**

A partir de la década de los ochenta, se produjeron más cambios en el ámbito político salvadoreño que durante la anterior mitad del siglo. La firma de los acuerdos de paz en el año 1992 dio inicio a una serie de acciones orientadas a superar el modelo autoritario prevaleciente y a abrir el acceso al poder político. Entre ellas resalta la creación de espacios para la participación ciudadana, piedra fundamental para el desarrollo democrático y centro de la presente investigación.

Luego de más de quince años en la ruta democratizadora, es necesario preguntarse si han sido generadas las condiciones y producidos los cambios efectivos para ampliar la participación de la ciudadanía en el sistema político que fue formado tras los acuerdos de paz, si esos cambios están abriendo un rumbo hacia una modalidad más cercana a un régimen autoritario y si han fortalecido a los actores que impulsan una democracia más delegativa que participativa, una condición que, de persistir, mantendría una participación restrictiva de la ciudadanía en la vida política del país.

Si bien es cierto que los cambios políticos son innegables en numerosas áreas, también lo es que la nueva institucionalidad no termina de funcionar con eficacia y normalidad democráticas. Existe, dentro de esta problemática, un déficit en el estudio del componente de participación como fundamental para la explicación del momento democrático que vive El Salvador, un conocimiento que resulta indispensable para afinar las propuestas que enrumben la práctica política hacia el fortalecimiento de la democracia en El Salvador.

Su problematización supone que la participación ciudadana sea el elemento medular de explicación en el proceso democratizador en El Salvador, puesto que es el ingrediente más importante de la democracia y la vida política. Por esa razón, el objeto de estudio en la presente investigación son la participación ciudadana en la esfera política y las condiciones que la vuelven viable y real.

## 1.1 El problema y objeto de estudio de la investigación

Preguntarse si los cambios institucionales operados desde la firma de los Acuerdos de Paz han ampliado el ejercicio efectivo de la ciudadanía y facilitado el acceso al poder político invita a un análisis más profundo acerca de los elementos empíricos que permiten una mejor comprensión del momento democrático salvadoreño. Examinar, además, cuáles grupos sociales y políticos impulsan los procesos de participación ciudadana independiente de los partidos políticos y a cuáles intereses responden permite conocer sus orígenes, el tipo de objetivos que persiguen, las visiones específicas sobre los mismos y, por tanto, sus límites. También, a saber cuáles mecanismos de participación ciudadana existen en el ámbito político, cómo funcionan y cuál es su grado de independencia, ya que, de acuerdo con sus visiones y modelos han sido generados los marcos y espacios para que la ciudadanía pueda canalizar tanto sus demandas más básicas como su desarrollo.

Conocer cuáles procesos de reconstrucción y fortalecimiento de la organización política ciudadana están visibilizando la participación es punto medular para la presente investigación, que parte del supuesto hipotético que la débil situación de la ciudadanía y de la organización ciudadana posterior a los acuerdos de paz ha limitado la constitución de actores democráticos que gestionen su acceso al ejercicio del poder político en el marco de los derechos ciudadanos y que ese proceso incide en el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, la cual, a pesar de los cambios político formales producidos a nivel formativo e institucional para su ampliación, ha generado mínimas condiciones para cambios sustantivos en las prácticas y valores para la profundización de la cultura política democrática participativa y para el avance hacia una democracia de ciudadanía.

El primer enunciado hipotético secundario plantea que los niveles de organización política ciudadana democrática –que, en muchos casos, tenían fuertes vínculos con los partidos políticos– se vieron desarticulados a partir de la firma de los acuerdos de paz debido a un proceso de debilitamiento impulsado desde los sectores de poder político y económico, que desplazó los espacios de representación de la sociedad civil hacia los partidos políticos como vehículos exclusivos de participación ciudadana. También, que la poca presencia y peso de la organización ciudadana en los mecanismos políticos participativos existentes incide en que predomine una orientación y criterio político partidario de los mismos, lo cual reproduce las

condiciones para que la ciudadanía se mantenga apática a la participación y que estos espacios no sean fortalecidos como instancias democratizadoras de la sociedad salvadoreña.

Tras la llegada de la izquierda a los gobiernos municipales, fueron abiertos los primeros espacios para la participación ciudadana y obtenidas las primeras experiencias. Alrededor de ella fueron generados instrumentos normativos para diferentes niveles, incluida la reforma al código municipal, que contempla en la actualidad un título específico acerca de esta. Pese a ello, la puesta en marcha de los mecanismos contemplados en estas normativas no ha sido de rápida implementación. La excesiva lentitud en su ejecución lleva a preguntar por la distancia que existe entre la práctica real de los derechos participativos y la legalidad reconocida que la avala.

Dar respuesta a esas interrogantes a partir del análisis del período 1992-2006 mostrará la dinámica actual de las relaciones predominantes en el proceso político salvadoreño, los intereses involucrados y las limitaciones y potencialidades para la expansión de la ciudadanía como factor fundamental para la construcción democrática del país.

El actual desencanto respecto a la participación política impera en la cotidianidad debido a las limitaciones concretas de la ciudadanía para ejercer sus derechos, a las condiciones de vida de la población y al manejo de las relaciones y recursos con criterio político-partidario en beneficio de círculos o sectores de poder a nivel local, nacional e internacional. La apatía y el desinterés de la ciudadanía hacia los espacios participativos aparecen cuando estos son percibidos como poco efectivos para resolver su problemática cotidiana. Por tanto, el respeto y el cumplimiento de este tipo de derechos posibilitarían la construcción de actores democráticos que dinamicen el ámbito de lo político. Partir desde el nivel local-municipal, en tanto espacio donde es concretada de manera más inmediata la participación que fortalece la institucionalidad, hace posibles los procesos y cultura para la construcción democrática.

## 1.2 El estado de la cuestión acerca de la democracia y la participación ciudadana

La teoría de la democracia es el marco teórico general que sirve como punto de partida para definir los elementos centrales que serán abordados para la comprensión y explicación de la democracia en El Salvador, el problema global en la presente investigación. De ella surgen los elementos que permitirán relacionarla con la participación ciudadana, considerada como su elemento constitutivo fundamental y, por tanto, problema central de este estudio.

En este apartado son sistematizadas las más relevantes y recientes discusiones alrededor de la relación democracia-participación ciudadana, un debate que ha permanecido abierto desde la idea clásica de la democracia en la antigua Atenas, punto de partida y cuna de la misma en los siglos VI y V antes de nuestra era.

La participación directa fue mostrada entonces como una forma de vida que constituía, además, el principio de gobierno en la ciudad-estado ateniense, que destacaba la noción de una ciudadanía activa e involucrada en un proceso de autogobierno. En él, los gobernantes debían ser los gobernados: los ciudadanos se reunían para debatir, decidir y hacer efectiva la ley.

En la teoría contemporánea de la democracia confluyen dos grandes tradiciones de pensamiento político<sup>1</sup>: la clásica y la contemporánea. Las principales elaboraciones teóricas acerca de la democracia aparecen resumidas en el Cuadro N° 1.

Fue Aristóteles quien aportó una de las descripciones más importantes de la democracia antigua. En su “Política”, examina las formas “legítimas y duraderas” de gobierno y lleva a cabo un análisis detallado de la democracia como un modelo de gobierno que desaprobaba. Para él, la democracia clásica implica libertad y la libertad implica igualdad. Su descripción de las instituciones da muestra de la naturaleza radical de la democracia antigua o democracia directa. En ella, la ciudadanía en su conjunto constituía el órgano soberano fundamental de Atenas: la asamblea en la que, para evitar la política autocrática o de clientela, debía ser desplegada una diversidad de métodos de selección de funcionarios que incluyeran las elecciones directas, la rotación de puestos, el sorteo y el sorteo por grupos.

---

<sup>1</sup> Esta clasificación resulta del análisis de diversos autores que sistematizan el desarrollo de la teoría sobre democracia. Un acercamiento más detallado se encuentra en los Cuadros 6 y 7 del proyecto de investigación.

**Cuadro N° 1**  
**Paradigmas clásicos de la teoría democrática en la ciencia política**

<b>Tradiciones de pensamiento político</b>	<b>Paradigma</b>	<b>Autores</b>
Democracia clásica	Democracia clásica en Grecia	Tucídides, Platón, Aristóteles
	Democracia republicana	Marsilio de Padua, Nicolás Maquiavelo
	Democracia liberal	John Locke, Montesquieu, Benjamín Constant, James Madison, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill
	Democracia directa	Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx.
Democracia contemporánea-moderna	Teoría elitista de la democracia	Weber, Robert Michels, Joseph A. Schumpeter
	El pluralismo	Madison, Truman, Dahl, Almond y Verba
	La democracia legal-Nueva derecha	Nozick, Hayek
	La democracia participativa-Nueva izquierda	Macpherson, Pateman

FUENTE: Elaboración propia. Cuadro 5 del Proyecto de investigación. (Grégori Méndez, 2006: 58)

Aristóteles fijó las bases para una comprensión republicana de la política. Para este filósofo, el hombre es un animal político que solo puede encontrar realización en la polis, la comunidad de los iguales, que engloba todas las formas de vida y es producto de tradiciones, valores y una cultura común. Como consecuencia, la acción política solo tenía sentido en la pluralidad, donde se razonaba a través de la palabra y la persuasión.

La polémica entre igualdad y libertad inició con ese planteamiento y ha continuado a lo largo del desarrollo de la teoría de la democracia hasta nuestros días. El primer enfoque, que prioriza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, es asociado con los modelos de democracia participativa impulsados, sobre todo, por la izquierda. El segundo enfoque es asociado con los modelos de democracia representativa identificados, en su mayoría, con la derecha. Debido a eso, esta polémica ha sido expresada en términos de representación/participación, como es observado en la teoría contemporánea acerca de la democracia, que abarca una diversidad de matices tanto entre los extremos como entre



corrientes que, en elaboraciones modernas y posmodernas, proponen visiones de integración y síntesis entre polos.

La participación ha tenido también diversas interpretaciones y prácticas que se derivan de cada enfoque de democracia desarrollado y adoptado en los diferentes momentos históricos o de los que han sido tenidos como ideales o referentes. Estas oscilan entre visiones de democracia directa que buscan garantizar la prevalencia del bien general y las prácticas participativas formales y restrictivas desarrolladas en función de garantizar el respeto por los intereses y beneficios individuales y en salvaguardar –con una inspiración más bien instrumental- la libertad personal.

En el presente, rigen a nivel global la visión y el ejercicio de la democracia liberal. Con los derechos ciudadanos en sus diversos ámbitos como referencia fundamental de la participación, el concepto de ciudadanía cobra especial importancia. Ella articula en su seno la relación democracia-participación ciudadana y la materializa en un sujeto concreto. Es visualizada en distintas dimensiones y papeles asociados a un desarrollo con énfasis procedimental que dista de ser capaz de recoger la amplia diversidad de expectativas y demandas que las sociedades plantean.

La literatura que refiere tal relación entre democracia y participación a nivel teórico gira en torno a la polémica entre liberalismo e igualdad. De ella derivan dos modelos principales de democracia: la representativa y la participativa<sup>2</sup>.

### **1.2.1 Polémica central: Liberalismo versus igualdad democrática**

Un adecuado planteamiento sobre este clásico debate requiere como referencia básica el ensayo de Benjamin Constant titulado “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. En él, Constant afirma que la libertad es el valor fundamental en las sociedades modernas y que, a diferencia del que le daban los antiguos, su significado es la reivindicación de la libertad individual frente a la libertad política de participación en los asuntos colectivos. (Del Águila et al., 1998)

---

<sup>2</sup> Síntesis de los planteamientos de Cohen y Arato (2001), Held (2001), Del Aguila, et al.(1998) y Bobbio, Mateucci, Pasquino (1995).

Con este contexto, el liberalismo contemporáneo se ha orientado hacia la creación y vigilancia sobre procedimientos y normas para el perfeccionamiento democrático en función de esa visión moderna de libertad y, en consecuencia, una preocupación por los derechos ciudadanos cuyo desarrollo se produce a nivel individual.

El planteamiento de igualdad democrática, como contraparte, conlleva la idea del comunitarismo, es decir, aspira a un beneficio colectivo. Apela al ideal de la búsqueda de relaciones sociales equitativas y se expresa también en términos de individualismo contra pluralismo e igualdad de derechos contra diferenciación.

De esta polémica entre libertad e igualdad derivan las subsiguientes, que, de manera general, pueden ser agrupadas en torno a los dos modelos de democracia derivados de la central: democracia liberal-representativa y democracia participativa. El énfasis entre estas es el cuestionamiento de fondo al modelo de democracia predominante y la preferencia o privilegio de los supuestos de uno u otro modelo.

## **a. La hegemonía de la concepción liberal-representativa de democracia y participación ciudadana<sup>3</sup>**

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

#### ***Relación Estado/sociedad política-sociedad civil y su representatividad***

La obra de Mill sintetiza y reelabora el pensamiento liberal clásico, que enfatizaba la necesidad de limitar el poder mediante una serie de mecanismos institucionales. De ellos, el principal era el establecimiento de una línea divisoria entre lo público y lo privado, es decir, entre el objeto de la acción del estado y la esfera de libertad personal y derechos individuales. Mill dedica su obra más conocida<sup>4</sup> a la búsqueda del equilibrio entre la independencia individual y la intervención social, donde plantea que la única razón por la que el poder puede ser ejercido sobre un miembro de la comunidad contra su voluntad es evitar que dañe a otro.

---

<sup>3</sup> La concepción liberal-representativa ha sido ampliamente desarrollada en el tercer capítulo del proyecto de investigación (Grégori Méndez, 2006). Acá serán presentados brevemente sus elementos centrales, pues se dedica mayor amplitud a la concepción participativa de la democracia, en función de los fines de la investigación.

<sup>4</sup> “Sobre la libertad”.

Justificada así la importancia de la separación de poderes, del gobierno de la ley y del requerimiento de un aparato burocrático eficiente en el control del poder, así como de una intención y sus correspondientes estrategias para, de ser posible, excluir o limitar, en el peor de los casos, la participación de todos en la conformación de políticas al nivel del Estado:

*“Cuando mucho, los participantes pueden operar a este nivel indirectamente por medio de los partidos y de la supervisión, control y publicidad parlamentaria en otras palabras, por medio de las instituciones de la sociedad política”, dice. (Cohen y Arato, 2001:461)*

Esta exclusión o limitación a la participación es cuestionada por la sociedad civil. Aparece como una relación en permanente tensión. También es expresada en la percepción de una oposición rígida entre estado y sociedad civil, y la discusión sobre la democracia ‘vertical’ y, en contraposición a ella, la visión de democracia ‘horizontal’.

Aunque la primera corresponde a planteamientos como el de Robert Dahl (1971 y 1989) y su visión de democracia ‘muy delgada’ centrada en lo procedimental que vincula electores y electos, gobernantes y gobernados, y la segunda refiere al control de los poderes con base en el estado de derecho y la garantía constitucional de los derechos civiles, no hay puesta en duda sobre el modelo de democracia. Este es mantenido dentro de los límites del mismo. Sin embargo, hay que considerar un tercer componente: la dimensión transversal de la democracia, desarrollada por Philippe Schmitter y Terry Karl (1991), una posición aún más crítica.

El debate en la literatura que aborda la problemática de la relación entre democracia y participación al interior de la tradición de democracia liberal también se desarrolla alrededor de otras polémicas secundarias que, a nivel empírico, pueden ser observadas en casos concretos ubicados entre los intentos de comprensión sobre su desarrollo y las propuestas de mejora en el marco de la democracia representativa. Por ello, son abordadas a continuación.

## ***Representación***

El debate clásico acerca de la representación política tiene su origen en la obra de Thomas Hobbes, a partir de la cual son desarrolladas diversas teorías hasta llegar a las formulaciones constitucionales y teorías pluralistas más contemporáneas.

Tocqueville y Bagehot dan inicio al debate contemporáneo acerca de la representación, que luego desarrollan en sus formas más complejas autores como Max Weber, Carl Schmitt, Gerhard Leibholz y Hermann Heller, quienes tienen en común haber comprendido que *“el problema de fondo del Estado Moderno [es] el vínculo entre el pueblo y sus representantes”*. (Schmitt, 1921:142, citado por Novaro<sup>5</sup>, 2000:12)

También resulta interesante retomar el planteamiento de Bobbio (2005), que señala que el debate sobre la representación política está centrado en dos temas que generan posiciones encontradas: (a) los poderes del representante y (b) el contenido de la representación.

En términos empíricos, puede observarse que, a partir de los años ochenta, se ha extendido la preocupación por lo que se dio en llamar “crisis de representación política”, que ha reactivado el debate acerca de las instituciones políticas. A la vez, ha estimulado de nuevo la crítica radical de este concepto, considerado en el pasado como el punto de partida y fundamento de las teorías modernas del Estado y la democracia. (Novaro, 2000)

## ***Expansión de la ciudadanía-nivel formal (individuo sujeto de derechos) versus el ejercicio real de derechos-democracia ‘sustantiva’***

A lo largo del camino de las elaboraciones teóricas acerca de la democracia destaca la preocupación de los teóricos por la presencia y ampliación de la ciudadanía y la conciliación de su papel y sus prácticas participativas con la preservación de sus derechos individuales como dilema subyacente entre los enfoques básicos identificados. A pesar del dilema, la participación y la ciudadanía han sido siempre una preocupación debido a una razón

---

<sup>5</sup> Sociólogo y doctor en filosofía por la Universidad de Buenos Aires. Investigador de CONICET, docente en las Universidades de Buenos Aires y San Martín. Ha sido profesor de post-grado de FLACSO. Su tesis doctoral versa sobre el tema de la categoría de representación en la teoría política moderna.

fundamental: lo central de su papel en la construcción de la democracia, puesto que son sus componentes y mecanismos para viabilizarla.

Este planteamiento ha aunado esfuerzos hacia la expansión de la ciudadanía, hacia la inclusión de sectores vulnerables excluidos por tradición: mujeres, jóvenes, minorías étnicas y el escenario local.

### ***Democracia de ciudadanía***

Desde la visión clásica de Marshall, la ciudadanía posee tres dimensiones: civil, política y social. (Castro, 2002; Córdova y Maihold, 2000; Iriarte, et al., 2003; PNUD, 2004; Sojo, 2002)<sup>6</sup> La noción de derechos ciudadanos ha ido extendiéndose, y ampliándose en el marco de democracia liberal, como puede ser observado, para el caso de América Latina, con el planteamiento “Democracia de ciudadanía” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD)

Para el año 2004, el PNUD ya dedicaba esfuerzos a la observación del avance democrático en la región latinoamericana. Su visión contemplaba la democracia como “*una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social*”. Consideraba que se debe avanzar en la democracia de ciudadanía, con la idea de que—una vez reconocida la libertad y el derecho a elegir por nosotros mismos— es la que permitirá que los derechos se tornen efectivos, se pase de electores a ciudadanos y contribuyan estos a la construcción de la ciudadanía civil y social que la democracia requiere. (PNUD, 2004:24-34)

El planteamiento considera, que *el principio de ciudadanía y la participación que éste conlleva son el núcleo del concepto de democracia* (Cohen y Arato, 2001: 26; Borja, 1998: 731), por lo que es necesario visualizar la relación entre estos conceptos y su práctica concreta como elementos fundamentales de su construcción.

---

<sup>6</sup> Todos estos autores retoman el planteamiento clásico de Marshall, elaborado en 1965, acerca de estas tres dimensiones.

Para el año 2009, el PNUD presenta la propuesta de una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Buscaban contribuir con ella a “*la formulación de políticas públicas orientadas a disminuir los déficit de ciudadanía que aquejan a las democracias latinoamericanas*” (PNUD, 2009)<sup>7</sup>. Esta agenda visualiza la ciudadanía como una herramienta para vincular las formas de la política y sus resultados o finalidades.

### ***Calidad y democratización de la democracia***

Para el caso de América Latina, algunos autores adoptan un enfoque crítico a la democracia liberal y la calidad de la democracia, como es el caso de Guillermo O’Donnell, et al. (2003).

Otros aportes surgen acorde con la discusión acerca de la democracia de ciudadanía, como los siguientes autores: Gustavo Emmerich (2006)<sup>8</sup>, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2001); el proyecto Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt y estudios sobre cultura política democrática como el Barómetro de las Américas<sup>9</sup>. Los resultados han constituido la base para diversidad de estudios y artículos acerca de la democracia a nivel regional y mundial<sup>10</sup>.

Además, el índice de participación ciudadana es una importante experiencia que puede ser ubicada en el mismo tipo de estudio evaluativo, pero específico sobre participación ciudadana. La primera experiencia de este tipo en la región (en su segunda edición) realizada

---

<sup>7</sup> Consultado en <http://www.democraciadeciudadania.org/agenda.html>

<sup>8</sup> El texto coordinado por Emmerich recoge ponencias reelaboradas a propósito del mismo y presentadas bajo el tema general “Democracia, tolerancia, justicia: retos para el cambio político” en el XIX Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política.-IPSA, por sus siglas en inglés-, celebrado en Durban (Sudáfrica) a mediados de 2003, con el tema general “Democracia, tolerancia, justicia: retos para el cambio político”.

<sup>9</sup> Realizados cada dos años, centrados en la medición de valores y comportamientos que pueden conducir a una democracia estable. Pueden ser consultadas en <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>

<sup>10</sup> Importantes ejemplos de las dimensiones de su uso práctico y reconocimiento disponibles en LAPOP. *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-07*. También, en Vanderbilt University, University of Pittsburg, LAPOP; USAID; *Deepening Our Understanding of the Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building. Final Report*. January 28, 2008. Este último estudio corresponde a la segunda fase del proyecto “Cross-National Research on USAID’s Democracy and Governance Programs”, que contempla un análisis sobre el papel jugado por USAID en la promoción de la democracia y gobernanza en 165 países a nivel mundial en el período de 1990 a 2004.

por la Red Interamericana para la Democracia (RID, 2005) evaluó los niveles y ámbitos de participación ciudadana en ocho países latinoamericanos<sup>11</sup>. Este es un instrumento orientado a la evaluación periódica y sistemática de los ámbitos y niveles de participación ciudadana en la región y en algunos de los países que participan de la iniciativa.

Otros estudios han evaluado la calidad de la democracia con visión de futuro y proyectado a Latinoamérica y Centroamérica hacia el año 2020.<sup>12</sup> Para el caso latinoamericano, Bombarolo opina que:

*“Además del complejo y crítico problema de la participación ciudadana en el sistema de partidos políticos..., dos son los ámbitos donde se dirime la cuestión de la participación social en la región: por un lado, el heterogéneo e 'informal' universo de procesos colectivos de reivindicación (entre los que se encuentran los llamados 'movimientos sociales urbanos'); por otro, el sistema 'institucionalizado' de relación entre Estado y sociedad civil”.* (Bombarolo, 2003: 4)

Los últimos se refieren tanto a aquellos instituidos en la legislación vigente como a espacios de participación en políticas públicas, orientados a dos áreas: la definición de planes de gobierno (que incluye planes de desarrollo local y presupuestos participativos) y la definición de políticas y programas sectoriales (que pueden incluir consejos asesores o consultivos y mesas de concertación, planeación participativa de programas y proyectos, y programas de formación para la participación).

El planteamiento de estos autores muestra con claridad la distancia que media entre ser sujeto de derechos civiles a nivel formal y la capacidad efectiva de ejercerlos. Por otro lado, visualizan tres escenarios con el horizonte del año 2020: La involución autoritaria, la estabilización precaria de democracias defectuosas y la evolución hacia la consolidación democrática.

---

<sup>11</sup> Argentina, Perú, México, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Chile y Bolivia. Este estudio realizó la medición de tres elementos principales: (1) los factores condicionantes del desarrollo de la participación ciudadana en la región, (2) los niveles globales de participación y (3) los tipos de participación. A partir de estos son definidos como grupos o instancias fundamentales el protagonismo directo (o participación directa), la opinión y reclamo (participación opinativa) y la participación republicana en procesos electorales (participación electoral).

<sup>12</sup> Bombarolo, 2003, para el caso latinoamericano. Un documento preparado en el marco del Programa "América Latina 2020", llevado a cabo con el apoyo de la Red Europea de ONG y la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL). Para el caso Centroamericano, Córdova y Maihold, 2000, realizaron esta publicación con el apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible, América Latina y el Caribe (LAC) de la USAID y la Unión Europea, para poder visualizar la situación actual del desarrollo democrático en Centroamérica y su perspectiva de futuro.

### ***Modernización y descentralización***

Otra de las polémicas alrededor de la relación entre democracia y participación es la que se da entre modernización y ampliación de ciudadanía, y la consecuente vinculación estado-sociedad civil.

Para Roy Rivera, la modernización constituye el marco de las grandes transformaciones económicas y político-institucionales dadas en el caso centroamericano. Tanto los organismos internacionales como la sociedad civil han venido demandando modernización y democratización del Estado para que este se constriña y la sociedad vaya tomando más responsabilidad en la gestión de lo público.

Este autor afirma que, en Centroamérica, todas las propuestas de descentralización y reformas del Estado fueron acompañadas por un discurso modernizador que planteó el fortalecimiento de ‘lo local’ y las municipalidades, la ‘fórmula’ de modernización político-institucional y administrativa y la organización comunitaria el modelo moderno de organización social y ‘relineamiento’ político. (Rivera, 2003, en Andrade-Eekhoff, Catherine, et al. 2003:8-9).

En términos teóricos, la descentralización, para Fernando Carrión, busca la distribución equilibrada y democrática de la centralidad. Este proceso puede desarrollarse tanto a través de la descentralización horizontal así como de la vertical. (Carrión, 2002. En Andrade-Eekhoff, et al., 2003)

Carrión plantea la definición de la vía municipal para fortalecimiento de lo local a través de la transferencia de recursos y competencias y la ampliación de su base social a través de la participación ciudadana y la representación como la primera de las etapas de la descentralización en América Latina.

En otro sentido, Carlos Umaña Cerna refiere que la teoría del desarrollo local se expande en América Latina durante los 80 y llega a Centroamérica a principios de los 90. (Umaña, 2003, en Andrade-Eekhoff, Catherine, et al. 2003: 93) Su concepto de desarrollo local conlleva una visión integral, multisectorial y multidimensional de desarrollo con un cambio filosófico sobre el paradigma y los protagonistas del desarrollo. En cuanto a la teoría del Estado, se plantea la definición y delimitación del gobierno local y su relación con el gobierno nacional, con la sociedad civil y el mercado.



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

A continuación, son analizados las elaboraciones, planteamientos y explicaciones de autores que, desde la academia, examinan los ‘problemas’ y avances de la democracia en El Salvador de posguerra. Se destacan, por ser centrales en la presente investigación, los elementos relacionados a ciudadanía y participación.

### ***Valores y comportamientos democráticos (Ricardo Córdova Macías et al, 2004)***

En este texto, las ‘condiciones de la democracia’ son estudiadas desde la cultura política teniendo como objetivo contribuir al desarrollo de la cultura democrática en el país. Se trabaja con base en una metodología de encuestas, que recoge percepciones de ciudadanos respecto al significado de la democracia. Se tiene que “*para un 32.1% significa libertad, no sabe el 24.6%, igualdad para el 10.8%, participación el 5%*”. (Córdova Macías, Ricardo et al., 2004: 100) Es posible observar que “*la participación no se visualiza a nivel de cultura política como democracia*”. Predomina una visión ‘liberal’. Es importante subrayar el porcentaje de los que no saben el significado la democracia.

Otro resultado de interés es que la población salvadoreña participa poco: “*Los resultados indican que la participación cívica en El Salvador es de hecho muy baja. 15.1% en promedio de todos los ítems en conjunto*”. (Córdova Macías et al., 2004: 216-218)

A la luz de los datos empíricos de este estudio, la participación adquiere significado a nivel comunitario y local. De esto depende la disposición a participar –denominada capital social–, sin la cual no surge el interés en asegurar que la democracia funcione o, en otras palabras, es indistinto si hay democracia o no.

### ***Elitismo competitivo versus participación del demos (Álvaro Artiga- González et al, 2002)***

El énfasis del estudio de Artiga-González es el cambio de régimen político en El Salvador. Afirmar que El Salvador está en consolidación del nuevo régimen, ya que la transición

finalizó. Para él, la democratización del régimen político salvadoreño tiene dos tipos de desafíos. Señala la posibilidad de consolidar el elitismo competitivo heredado por la transición política, debido al carácter no democrático de los actores principales, y muestra reservas acerca de la posibilidad de su democratización. Por otro lado, aunque se diera la democratización de los actores, para él es necesario que el sistema político sea eficaz en términos de políticas públicas. (Artiga-González et al., 2002:72)

Señala la falta de una mayor participación efectiva del demos en el proceso de toma de decisiones como un elemento importante de considerar: sin el involucramiento directo del demos es muy probable que el régimen político siga siendo manejado por las élites. Para él, la democratización del régimen es tarea del demos, que toma un papel protagónico al conducir los asuntos públicos. Aunque hace referencia a la dimensión de participación-representación, su contenido se orienta especialmente en el sentido de participación electoral.

### ***Conflicto social y transformación democrática (Carlos Guillermo Ramos, 2002)***

Ramos tiene como objeto de estudio la transformación social. Plantea que el marco general de esta transformación es la transición. Para su análisis son básicas dos categorías: transición y conflicto social –que son dos ejes de transformación– y condicionantes de nuevos escenarios del conflicto social –los planos económico y político–.

Expone que la transición está enmarcada en las transformaciones referidas a la racionalidad económica neoliberal y que esta reconcentra poder económico versus racionalidad política y ‘redistribuye’ poder político, lo que incide en la ampliación de la participación ciudadana. Para él, estos son los ejes condicionantes de los nuevos escenarios de conflicto social que influyen en la identidad, comportamiento y manifestaciones de los movimientos sociales, por lo cual su interés es centrar la atención en la redefinición de las relaciones sociales, pues significan cambios en las relaciones de poder afectadas desde las nuevas definiciones y prioridades de los procesos económicos.

Dentro de los factores que inciden en el cambio de los movimientos sociales, fue una prioridad

*“relanzar a los partidos como conductores legítimos y privilegiados de los procesos políticos, a la vez que se constituyó en uno de los núcleos de la reforma, también dio la pauta y condicionó otras dinámicas con decisivas implicaciones sobre los diversos actores colectivos... La escasa institucionalización de tales actores políticos coadyuvó también a obstaculizar este objetivo estratégico de la transición orientado a promover y legitimar la partidización de la acción y movilización política ciudadana...y propició una tendencia-en las élites políticas –a la contención de las expresiones de movilización social no contempladas en la agenda pactada por considerarlas un riesgo para la estabilidad del proceso o del gobierno de turno.” (Ramos, 2002: 83-84; resaltado añadido por la autora)*

### ***La cultura política y el avance democrático (Roberto Turcios, 2002)***

Turcios centra su análisis en la transición política. Hace una reflexión acerca del proceso político y de cómo se observa, en la crisis surgida para la atención de la emergencia por los terremotos del 2001, la ‘*pobre capacidad para procesar los conflictos*’. Deja en evidencia las profundas raíces de la intolerancia como rasgo predominante en la cultura política, desde donde plantea que pueden ser encontradas las causas del comportamiento político.

Considera, sobre esta base, que es posible distinguir dos transiciones. Una corta, formada, sobre todo, por la travesía hacia la democracia; otra larga, constituida por la salida de la sociedad agraria tradicional. Ambas tienen como base la cultura. La segunda sigue en marcha, mientras la corta –que comenzó con un gran impulso, llamando la atención a nivel internacional– parece ahora extraviada en su rumbo, marcada por sus ‘genes’ culturales. Ante esto, destaca la necesidad de que las corrientes políticas e intelectuales cuestionen los cursos erráticos seguidos en la transición hacia la democracia (Turcios, 2002; 148-152).

***Las élites: cambio político y transformación institucional (Carlos Briones y Carlos G.Ramos, 1999)***

El problema central en este texto es la transformación institucional en El Salvador, analizada desde la subjetividad de los actores del proceso político como base para observar la incorporación de valores democráticos a la cultura política salvadoreña y a las relaciones sociales.

Al respecto, concluye que

“...*las opiniones vertidas dejan ver con claridad una visión tendencialmente negativa focalizada en la percepción de escasa transformación y democratización interna en los institutos políticos y en la comisión de prácticas consideradas obstáculos para potenciar la participación*”, *a nivel interno*. (Briones y Ramos, 1999: 44. Resaltado añadido por la autora.)

La tarea es el fortalecimiento de las organizaciones sociales como contrapesos de instituciones y prácticas de actores no democratizadores.

Es de destacar su percepción acerca de lo real del riesgo de reversibilidad al valorar críticamente por parte del grupo de ciudadanos el proceso de reforma en su totalidad, así como que este no tiene una clara direccionalidad democrática. Plantea que las transformaciones institucionales han sido difíciles y parciales, inconsistentes y sin garantía de irreversibilidad.

***Condiciones institucionales y culturales para la democratización y desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, 2001)***

El centro del análisis son las condiciones para la democracia. Son estudiadas desde dos dimensiones: cultura política e institucionalidad. Sigue el desarrollo de ambas a partir de indicadores en cada una de ellas a través de tres áreas: Construcción democrática/cultura política e institucionalidad; Desempeño y fortalecimiento democrático/procesos e instituciones; Cultura política, capital social y democracia a fines de los noventa. Estas son

observadas tomando como base encuestas o estudios de opinión disponibles y realizados en el último quinquenio.

Su visión acerca de la participación ciudadana y el sentido de ciudadanía –que ubica de la cultura política– queda manifestada al afirmar que

*“en resumen, los datos sobre la cultura política auscultados sugieren que la ciudadanía sigue confiando poco en sus compatriotas y que suele no participar en organizaciones de la sociedad a menos que sean de corte religioso. A pesar de ello, hay evidencias de un leve aumento en esos factores en los últimos años, sobre todo en lo que se refiere a la confianza externa más general y a la participación en cierto tipo de organizaciones. Ello podría ser un indicador de que, bajo ciertas situaciones, la ciudadanía estaría involucrándose en redes más que a mediados y principios de la década. Sin embargo, la participación en las redes de corte más político sigue siendo una actividad que ocupa el último lugar en la lista de prioridades ciudadanas [...] Hay razones para pensar que el espacio más adecuado para construir el sentido de ciudadanía es la participación en la organización comunitaria local [...] La confianza en las alcaldías y la participación comunitaria pueden ser, por tanto, indicios de un movimiento, al menos potencial, de formación de un sentido de ciudadanía política que puede contribuir a sostener a un sistema democrático”.*  
(PNUD, 2001: 81-82)

De acuerdo con el centro de interés de la presente investigación, interesa destacar dentro de las conclusiones de este informe que la participación en las redes de corte político no es de interés en la población y que, por ello, es el reto de ‘repolitizar la sociedad’, puesto que este tipo de redes, así como la participación a nivel comunitario y local, son las que pueden incidir en generar cambios en beneficio concreto de la población. De esta forma, la construcción de sentido de ciudadanía a partir del nivel de la participación en la organización comunitaria es un nivel de análisis y observación a considerar para su estudio. El reto es construir ciudadanía.

Este actor retoma y sistematiza la importancia de la participación cívica frente a la política partidaria u otra con estos fines más específicos. Se constituye, desde esta perspectiva, en un agente de peso en la promoción de la ‘democracia de ciudadanía’<sup>13</sup> en la región latinoamericana.

### ***Institucionalidad y dinámica del gobierno democrático (FUSADES, 2005)***

El objeto de análisis de este informe son las instituciones democráticas y mecanismos de representación en El Salvador, para lo que es elaborado un diagnóstico que abona al diseño de políticas de reforma desde una visión sistémica. Este tiene como productos una valoración de rendimientos y un plan de fortalecimiento en ocho áreas: (1) elecciones y sistema electoral; (2) partidos y sistema de partidos; (3) el control de los políticos y las relaciones ejecutivo-legislativo; (4) el poder judicial; (5) la reforma institucional y la descentralización municipal; (6) la reforma institucional y el control de los fondos públicos; (7) la cultura política, capital social e inseguridad ciudadana, y (8) la Constitución vigente.

Cuestiona en qué medida las instituciones pueden favorecer a lo largo del tiempo a mejoras cualitativas en la dinámica del gobierno democrático. Esto se define de cara a la intervención en materia política, con una doble valoración: rendimientos efectivos en las dimensiones institucional y de comportamiento y, por otro, la de percepciones de ciudadanos sobre ese rendimiento.

Dentro de las áreas de análisis abordadas, en relación con las áreas de interés de la presente investigación, destaca el que, acerca de partidos y sistema de partidos, las líneas de actuación comprenden que son necesarias

*“una suerte de instituciones que actúen como canales de intermediación y eviten que las elecciones se conviertan en un juego de suma-cero [...]. Necesidad de formar cuadros de partidos y del personal de la administración pública y de la ciudadanía en general, por medio de institutos de formación política, escuelas de capacitación*

---

<sup>13</sup> Una referencia con mayor amplitud sobre esta visión fue desarrollada en el apartado 1.2.1.b, del presente capítulo, acerca de democracia de ciudadanía.

*pública y educación cívica en universidades [...] Logro de la democracia interna de los partidos políticos”.* (FUSADES, 2005: 27)

En este caso, se señala un déficit a nivel institucional y de la ciudadanía para la constitución de cuadros y espacios sólidos de intermediación y oposición, para una mejor distribución en el ejercicio del poder.

Respecto a reforma institucional y descentralización municipal –las líneas posibles de actuación en cuanto a los niveles de participación–, se considera oportuna la mayor regulación de los mecanismos participativos. Son señaladas las ventajas teóricas de la descentralización para la democratización y las previsiones acerca de participación ciudadana incluidas en el Código Municipal. (FUSADES, 2005: 47-53) La descentralización es abordada desde la perspectiva de relación entre municipios y gobierno central con énfasis en lo administrativo, sin referencia especial a las implicaciones a nivel de relación y participación de la ciudadanía, sino una brevísima referencia a la institucionalización de los espacios de participación ciudadana

Acerca de cultura política, capital social e inseguridad ciudadana se afirma que

*“en El Salvador se aprecia un bajo nivel de capital social, lo que repercute en la estabilidad política y en la falta de institucionalidad, proyectando individuos altamente desconfiados de las instituciones democráticas, generando insatisfacción de la sociedad [...] los cuales pueden solventarse por medio de medidas de prevención y de la generación de capital social (promoción de valores y principios”.* (FUSADES, 2005: 61-62)

Esto se conecta en alguna medida con el concepto de cultura política o cultura cívica: considera, dentro de las líneas posibles de actuación, *potenciar la participación en la organización comunitaria local.*

***Democracia: transición, participación, actores y procesos de reconversión democrática  
(Rubén Zamora)***

**i) Participación y democracia en El Salvador (Zamora, 2001)**

El autor analiza la transición política en El Salvador y da cuenta de los principales cambios operados en la sociedad salvadoreña a partir del proceso de guerra-negociación, desde una perspectiva ‘transicional’. Su problema central es el transformismo.

Entre los escenarios posibles para el proceso de transición, y en el marco de los escenarios de consolidación, se plantea que las posibilidades de avance del proceso democrático dependen en gran medida de lograr que a los mecanismos de representatividad ya establecidos se incorporen mecanismos de participación más directa de los ciudadanos. Esto implica una doble tarea: por una parte, la redefinición de las relaciones entre estado y sociedad civil hacia relaciones más horizontales; además, implica la introducción de reformas al aparato institucional del Estado que amplíen el espacio de la participación sustantiva de los ciudadanos, no solo para la elección de sus representantes, sino para plantear sus propias demandas y soluciones (Zamora, 2001:88-89). Para el avance en esta lógica se hace necesaria la democratización de los actores, tanto partidos y Estado, así como también los que efectivamente mueven y controlan el poder.

Al analizar los escenarios posibles a futuro, Zamora opta por un escenario híbrido entre autoritarismo y democracia, que coincide con el transformismo, que señala límites precisos al desarrollo democrático de El Salvador y se combina con prácticas del pasado.

*“La conclusión de este trabajo es que la lucha principal...es contra el autoritarismo, debemos finalizarlo introduciendo una corrección o, si se quiere, precisión: en este período, las fuerzas democráticas deben empujar sus energías a combatir la sobrevivencia de los rasgos autoritarios que se han imbricado en el proceso de transición democrática y están mostrando su capacidad para convertir un proceso de democratización en un híbrido. Parafraseando el lenguaje político de los años setenta: el enemigo principal no es la dictadura autoritaria, el enemigo principal está en casa: es el híbrido.”* (Zamora, 2001:91-92)



## ii) Actores y procesos de reconversión democrática (Zamora, 2002)

En el segundo texto retomado acerca del tema democracia, el autor analiza la naturaleza de la transición democrática salvadoreña como problema central reflexionando sobre cuáles han sido sus problemas.

Dentro de estos problemas, se subraya, para los fines de esta investigación, la debilidad de la sociedad civil:

*“A third problem of the Salvadoran transition is the **weakness of civil society**. War tends to destroy civil society [...]. The problem is the lack of respect that the political parties have for civil society and the view that it is merely their instrument. When it is not being used as an instrument, civil society tends to be ignored. This further weakens civil society”.* (Zamora, 2002: 9-10)

La contraparte es que los partidos no les respetan porque no es una sociedad civil fuerte y organizada que se hace respetar, donde los ‘agentes’ no han sido capaces de enfrentar los retos de la democracia.

El autor reconoce que, si bien en El Salvador se ha salido del régimen autoritario, eso no lleva a concluir que se ha dirigido hacia la democracia:

*“What we have in El Salvador is too dangerous to call a democracy. Many have been thinking and writing about democratic transitions: Terry Karl has identified what she calls a ‘hybrid regime’, and Guillermo O’Donnell has coined the phrase ‘delegative democracy’. I tend to think of El Salvador as a ‘transformist regime’. This transformist regime could, in the end, become a democracy”.* (Zamora, 2002: 10-11)

Se confirma con este autor que El Salvador no está en democracia y que la transición sigue siendo una realidad. El tipo de régimen al que el país se ha movido es un régimen ‘transformista’ que podría llegar a convertirse en democracia, pero subraya lo que es claro: el régimen actual no es democracia.

### ***Transición con guerra (Terry Lynn Karl, 2002)***

El tipo de transición que está siendo construida en El Salvador es el problema central en el planteamiento de esta autora, que considera que la naturaleza y tipo de la transición es de mucha importancia. Ella caracteriza la naturaleza de la transición salvadoreña como ‘*war transition*’ –transición ‘con guerra’, en palabras de Rubén Zamora en el mismo texto–. Este término orienta hacia la idea que El Salvador ha estado experimentando dos transiciones simultáneas:

*“One transition involved the breakdown of an old form of authoritarian rule and the construction of ‘something else’, characterized at the very least as a form of electoralism, if not democracy. The second was a transition from war to peace. The key is that those transitions were completely inter-related.”* (Karl, 2002:37)

Ambas transiciones se interrelacionan desde la salida del régimen autoritario hasta el paso de la guerra a la paz. Según su visión, la segunda transición –de la guerra a la paz– ha sido superada y se mantiene en proceso la construcción de un nuevo régimen, luego de dejar atrás el autoritarismo. Este proceso conlleva algunas paradojas, como que constantemente los salvadoreños figuran en los niveles de elecciones limpias y justas en comparación con las elecciones de otros países latinoamericanos. Sin embargo, al mismo tiempo, también se ubica a las elecciones salvadoreñas en posiciones extremadamente altas de abstencionismo electoral. Esto lo resume en la expresión “*Clean elections, no voters.*” (Karl, 2002: 40)

En otras palabras, con la finalización de la guerra y la superación de la transición a la paz, una nueva normatividad democrática está definida, pero sin funcionar efectivamente. Por lo tanto, no modifica ni incide significativamente en el cambio hacia una cultura política ni las prácticas para el pleno ejercicio de los derechos democráticos.

Una segunda paradoja de la transición se relaciona con el problema de la desigualdad y la democracia:

*“El Salvador is one of the more unequal countries in Latin America. This means that we need to think about the relationship between constructing democracy and the type of inequality that characterizes this country”.* (Karl, 2002: 41)

Se visibiliza en este análisis la relación entre la democracia y las condiciones concretas de vida de la población, que afectan su visión sobre la democracia y su disposición

a facilitar su construcción. Es, por lo tanto, de interés en todo nivel la atención a las condiciones de vida para viabilizar la construcción democrática en El Salvador y de mucha importancia visualizar que son las visiones de los que tienen mejores condiciones las que hay que modificar para dar espacio a superar la inequidad y viabilizar el desarrollo democrático, pues a partir de ahí se abren espacios en lo institucional.

### ***Reflexiones sobre el estado de la cuestión***

Luego del recorrido realizado por la producción académica acerca de la relación democracia-participación ciudadana en El Salvador, se concluye que el déficit en cuanto a la organización y participación del ‘demos’ en los procesos políticos se impone en las prácticas de los y las salvadoreñas y que es un factor fundamental para la construcción democrática en el país. Se ubican, así, importantes retos en el ámbito de la ciudadanía, donde, a través de la realización y cumplimiento de los derechos civiles, políticos y sociales, se marca la pauta para generar importantes transformaciones en el sistema político.

Luego de conocer el estado del arte de las formas de estudio y explicación de los problemas de la democracia en el país de acuerdo con la producción académica reciente sobre El Salvador, cabe destacar que, en la etapa post-acuerdos de paz, las expectativas acerca del proceso de democratización y la visión sobre los resultados a la fecha son diversas, ya que las interpretaciones sobre la realidad política salvadoreña de la academia varían de acuerdo con los marcos teóricos predominantes para el análisis político de la región centroamericana en un período determinado, que van cambiando de acuerdo con los nuevos paradigmas de la ciencia política a nivel general.

#### **i) Grado de avance de la democracia salvadoreña**

Según lo anterior, la discusión acerca de la democratización en El Salvador mantiene vigente el cuestionamiento sobre si la transición política ha finalizado y se ha dado paso a la ‘consolidación democrática’. A nivel académico, predomina la visión de que la transición ha

sido superada y que, por lo tanto, la problemática ahora gira en torno a la ‘calidad de la democracia’ y su consolidación. (Córdova-Maihold, Artiga, FUSADES, PNUD). Sin embargo, algunos autores detallan que, a pesar de reconocer la importancia de los cambios políticos producidos con los acuerdos de paz, estos han sido insuficientes e insostenibles. Especifican que la reforma política requiere profundizarse y arraigarse mejor en las bases de la sociedad salvadoreña y que, caso contrario, los riesgos de la permanencia de vicios autoritarios pueden profundizarse.

El impacto de los cambios económicos ocurridos a nivel mundial con las exigencias del neoliberalismo y la globalización se han hecho sentir. Han afectado incluso en el nivel institucional los avances logrados. Han sido impuestos los intereses a favor del mercado, con efectos traducidos en transformaciones políticas y sociales importantes que afectan el desarrollo democrático del país. (González y Cardenal, Ramos, Turcios, Zamora) Ante esta realidad, y de acuerdo con estos autores, la transición política sigue con tareas pendientes.

Los cambios a partir de los acuerdos de paz han significado importantes cambios en el nivel de las relaciones sociales: han transformado desde las prácticas individuales a nivel de cultura política hasta las formas de organización social y acción colectiva.

## **ii) Ciudadanía y democracia**

En la discusión respecto a la democratización a nivel regional y latinoamericano, destaca la preponderancia de la ampliación de la ciudadanía como un aspecto clave para la garantía de la gobernabilidad democrática. *“La expansión de las ciudadanía implica que los sujetos sociales devienen en actores sociales y políticos capacitados para elaborar programas realistas y factibles”* (Córdova Macías et al., 2001: 424).

La democracia de ciudadanía es visualizada como el tipo a impulsar en la región. Predomina el enfoque liberal de la democracia, en el que se parte de la perspectiva de derechos y que tiene como base a los movimientos y organizaciones ciudadanas que dinamizan la acción social, con lo que se devuelve centralidad a lo social en el análisis. (Sojo, 2002) La elaboración más sistemática al respecto, es la del Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), que da referencia de indicadores que permiten comprender el estado de la democracia.

Si se hace un análisis de los niveles de participación en El Salvador desde este planteamiento, muy probablemente se coincidirá en que está lejos aún de lograr construir los niveles de ciudadanía necesarios para el logro de la ‘consolidación democrática’-de adoptarse esta perspectiva.

Esto lleva a concluir que la existencia del marco normativo no basta en el proceso de democratización, pues se requiere que existan las condiciones para que este marco pueda funcionar efectivamente. Caso contrario, puede constituirse en el obstáculo concreto para el desarrollo democrático, que sienta sus bases más allá de lo normativo-institucional.

### iii) Ampliación de la ciudadanía

La tarea de ampliación de la ciudadanía es compleja ya que implica diferenciar sus dimensiones (civil, político, social)<sup>14</sup> y sus niveles de implementación real (formal, sustantiva, ejercida)<sup>15</sup>. Sin embargo, es una realidad que el desarrollo democrático en la

---

<sup>14</sup> Los elementos básicos para una conceptualización integral de los derechos de ciudadanía fueron enunciados por T.H. Marshall y T. Bottomore en su trabajo clásico *Citizenship and social class*, (Castro, 2002; Córdova y Maihold, 2000; Iriarte et al., 2003; Sojo, 2002 )

**a) Ciudadanía Civil:** compuesta de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia

**b) Política:** comprende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros, ya sea en el parlamento o en el poder local. Este componente es el que comprende el tipo de participación que interesa a la presente investigación.

**c) Social:** abarca el espectro desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, hasta el de compartir plenamente la herencia social, y vivir civilizadamente conforme los estándares predominantes en la sociedad.

<sup>15</sup> Sobre esta diferenciación se sigue básicamente a Córdova y Maihold, 2000.

La **ciudadanía formal** está referida a la identidad y derechos que los individuos adquieren a partir de su pertenencia a una comunidad política relevante y como miembros de un Estado/nación. (Castro, 2002)

La **ciudadanía sustantiva** destaca las capacidades efectivas de los ciudadanos para ejercer sus derechos formales. Comprende por lo tanto: a) las condiciones para el surgimiento de la asociación y organización ciudadana, así como, b) los mecanismos y normativas existentes y definidos a nivel institucional para propiciar el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. El segundo componente es el que le interesa a la presente investigación.

La **ciudadanía ejercida**, es la acción efectiva, activando los mecanismos e instancias existentes para la participación política, que profundiza el quehacer político. Estas prácticas están referidas especialmente a contraloría y denuncia. Este es el nivel en el que pueden fortalecerse procesos de construcción de actores

región se ha caracterizado por el desencanto de la población para con la participación política, provocando desinterés, apatía y distancia, lo que es una realidad creciente en el caso salvadoreño.

Es necesario considerar que no se puede aspirar a que la democracia se desarrolle sin un mínimo de ejercicio de ciudadanía de manera ‘vital’. En esto, ‘lo local’ juega un papel muy importante, ya que es el espacio que permite concretar la ciudadanía. (Córdova Macías et al., 2001: ii) Sin embargo, surge la inquietud y la preocupación en relación a si la sociedad civil y organizaciones sociales y políticas se encuentran ya en un nivel de desarrollo y organización adecuados para avanzar en este proceso y si están dispuestas a asumir roles protagónicos en la intermediación social y política.

Es aquí, precisamente, donde se evidencia el impacto de los procesos neoliberales, privatizaciones, negociaciones para finalización de conflictos armados, reorganización político-partidaria, algunos de los procesos más importantes que desarticulaban las formas sociales-organizativas que movilizaban la participación ciudadana y/o política desde antes del período del conflicto armado. Se evidencia la debilidad de la sociedad civil y de la ciudadanía como área problemática a abordar.

Pareciera que, en este momento, los actores sociales y políticos se han debilitado o se han desarticulado, han perdido su peso y capacidad de incidir en la reconversión de los partidos políticos y las instituciones sin llevarlos al punto de ceder el espacio necesario en una intermediación que logre la vigencia de los derechos ciudadanos como punto de partida. Una sociedad civil organizada y fortalecida es el reto a salvar para la construcción de la democracia en El Salvador.

En este sentido, los espacios públicos de carácter autónomos y la red de relaciones hacia adentro de la sociedad civil (el llamado “capital social”) son elementos claves a observar en el proceso de fortalecimiento de la construcción democrática, ya que es ahí donde a nivel normativo y concreto se generan las condiciones para la participación que construye la ciudadanía. Se hace necesario observar de qué manera y en qué medida se está avanzando en

---

sociales y políticos no militantes, y su inclusión en el sistema político, como elementos indispensables para el impulso del proceso democratizador.

la construcción del régimen democrático más allá de las reglas electorales, verificar si se está dando efectivamente una democratización de los actores y relaciones internas de la sociedad.

La expansión de la ciudadanía requiere a su vez de la ‘reconstrucción del demos’, proceso que inicia con la construcción de actores sociales y políticos que de forma organizada logran tener incidencia en las instancias que intervienen en la respuesta y satisfacción de sus necesidades. Estas áreas son las de mayor debilidad a nivel social y político, luego del proceso desmovilizador generado a partir de la entrada del neoliberalismo con mayor auge y libertad tras de los acuerdos de paz.

A pesar de que los autores que escriben acerca de la democracia en el país coinciden en la importancia de la participación y la reconstrucción del demos como fundamentales para la democratización salvadoreña, no son áreas que hayan sido estudiadas con detenimiento, especialmente desde la perspectiva de la institucionalización de los procesos participativos. La atención que ha recibido ha venido, sobre todo, desde la cultura política.

Estas áreas son, precisamente, la base para el fortalecimiento del proceso democratizador así como del régimen político democrático y el centro de interés para la presente investigación ya que dan cuenta de las limitaciones y potencialidades concretas del proceso político salvadoreño y del tipo de democracia que se perfila, por lo que constituyen factores que demarcan el objeto del análisis. El siguiente apartado presenta las críticas y contraparte de este modelo representativo: la democracia participativa.

## **b. El ideal participativo y los mecanismos de democracia semidirecta**

La democracia participativa es una visión desarrollada por Carole Pateman y C.B. Macpherson<sup>16</sup> que corresponde al pensamiento de ‘nueva izquierda’ y se contrapone al planteamiento de democracia liberal-representativa. Ubicada en la tradición democrática participativa y centrada en la ciudadanía de mujeres, Carole Pateman señala la existencia de

---

<sup>16</sup> Se toma Held como base acerca de estos autores. Esta visión tiene como antecedentes el planteamiento de democracia directa de la teoría clásica de la democracia y a autores como Rousseau y Marx.

un círculo vicioso de participación limitada o inexistente que, más allá del reconocimiento formal o no de los derechos ciudadanos, subraya la realidad concreta que enfrentan estos sectores a la hora de ejercer esta ciudadanía: condiciones concretas que limitan o impiden el ejercicio de estos derechos. En otras palabras, la existencia formal de derechos no significa que estos puedan ser disfrutados. (Pateman, citada por Held) Por eso es necesario considerar lo determinantes que son las condiciones que reproducen el círculo vicioso de la no participación para comprender esta dimensión: *“La participación efectiva depende tanto de la voluntad política como de tener la capacidad real (recursos y capacidades) para llevar a cabo distintas líneas de acción”*. (Held, 2001:223)

Aunque C.B. Macpherson enfatiza de manera directa en el concepto de una democracia participativa, sus argumentos son compatibles con la visión de Pateman. Para Macpherson, la libertad y el desarrollo individual solo pueden ser alcanzadas con plenitud gracias a la participación directa y continua de los ciudadanos en la regulación de la sociedad y del estado. Argumenta a favor de una transformación basada en un sistema que combine unos partidos competitivos y organizaciones de democracia directa.

Pateman justifica la importancia de extender la esfera de la participación democrática, especialmente porque contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno. Acorde con esta visión participativa, Gustavo Emmerich (2006)<sup>17</sup> da cuenta de los debates alrededor del concepto de democracia, las críticas a la democracia representativa, la problemática de la crisis de representación y su relación con la ingobernabilidad, que, entre otros elementos, dan paso al surgimiento de un movimiento mundial en pro de una democracia participativa.

---

<sup>17</sup> El texto coordinado por Emmerich recoge ponencias reelaboradas a propósito de este libro, presentadas con el tema general “Democracia, tolerancia, justicia: retos para el cambio político” en el XIX Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política –IPSA, por sus siglas en inglés-, celebrado en Durban (Sudáfrica) a mediados de 2003.



## **b.1 El ideal participativo y los mecanismos de democracia semidirecta**

### ***Crítica democrática a la hegemonía de la representación: Identidad (cultura política), autorización (elección) y rendición de cuentas***

En autores latinoamericanos como Santos y Avritzer (2002), la visión de los críticos a la concepción hegemónica de democracia se contrapone a la tradición democrática liberal, desde el enfoque de democracia deliberativa. Su enfoque sobre la cuestión de la participación es resultado de su insatisfacción con el tratamiento dado por la concepción hegemónica (Fernandes y Bonfim, 2006), que supone la apatía y la indisponibilidad política de extensos segmentos sociales como presupuestos de la estabilidad del sistema. Sus principales críticas se centran en el enfoque procedimentalista, la preocupación con énfasis burocrático y la propia dimensión de la representación.

Propone una percepción particular del papel de los movimientos sociales en la ampliación de los espacios políticos y en la búsqueda de reconocimiento de nuevas identidades y grupos sociales al interior de los diversos sistemas políticos en el marco de los cambios marcados a partir de la globalización neoliberal. Plantean el problema de democratizar la democracia, de seguir los caminos de la democracia participativa enmarcada en la discusión teórica acerca de la acción conformista contra la acción rebelde y su relación con la reinvenición de la emancipación social.<sup>18</sup>

### ***La relación cultura política democrática y participación ciudadana***

Santos y Avritzer definen la identidad como una de las dimensiones de la representación con visión de democracia deliberativa. La comprensión de qué hace que la ciudadanía se involucre o no en la construcción democrática a través de su participación –lo cual se relaciona de manera directa con el componente de identidad– y su expresión en la cultura política es un importante punto de partida para el acercamiento al estudio de las dinámicas de participación

---

<sup>18</sup> Esta propuesta de análisis documenta y estudia diferentes experiencias de esa democracia participativa que busca alternativas más justas que las ofrecidas por los modelos clásicos de democracia representativa o liberal: Brasil, Colombia, India, África del Sur, Mozambique y Portugal.

ciudadana en un contexto en el que predominan una visión y práctica de democracia representativa. Por ello es que se retoma esta dimensión como un componente importante a considerar en el análisis de los esfuerzos de democracia participativa.

Para el caso latinoamericano y el análisis de sus dinámicas de participación ciudadana, se hace necesario identificar la relación de cultura política y modelo de democracia. Roderic Ai Camp analiza esta relación a partir del argumento de que *“la existencia de una cultura cívica caracterizada por valores ciudadanos conducentes a la democracia tiende a fomentar instituciones democráticas y pluralismo político”*. (Ai Camp, 2007: 18) Indaga también sobre la conceptualización de democracia a nivel latinoamericano y la manera en que los valores democráticos son aprendidos.

La conclusión de estos autores es que los latinoamericanos conciben la democracia de forma distinta entre sí y –en conjunto– no la conceptualiza de la misma manera en que lo hacen teóricos o ciudadanos estadounidenses ni tienen similares expectativas acerca de ella.

En la medida en que reflejan la complejidad cultural al interior del continente<sup>19</sup>, estos planteamientos resultan de vital importancia la presente investigación. Dan muestra de la amplia diversidad de características y desempeños de los actores políticos y sociales, así como de la pluralidad de sus lógicas e intereses, las cuales requieren ser consideradas a la hora de aunar y analizar esfuerzos de acción colectiva.

### ***Ciudadanía y decisiones públicas***

Uno de los énfasis de quienes promueven o estudian y promueven la democracia participativa es la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Joan Font (2001, 2005) aborda esta problemática en estudios de caso sobre diferentes experiencias de democracia participativa en Europa, seleccionadas según la participación de organizaciones o ciudadanos a título individual. Utiliza un sistema de clasificación de experiencias en un intento por sintetizar el abanico de mecanismos existentes, que comprende la interlocución con las

---

<sup>19</sup> También están relacionados con la gran complejidad interna de cada sociedad y con la manera en que las características particulares de cada cultura política pueden afectar el desempeño de las instituciones y espacios de participación ciudadana y su desarrollo.

comunidades organizadas, formatos deliberativos, instrumentos de democracia directa que tratan de maximizar el número de participantes y otros mecanismos.

En Latinoamérica, Freddy Maríñez Navarro (2006) desarrolla una experiencia y planteamiento similares. A partir de ellos, reflexiona acerca de los ciudadanos, de las decisiones públicas y de la calidad de la democracia, así como de la relación estratégica entre la sociedad civil y el gobierno, abordada esta mediante los estudios de casos.

### ***La participación ciudadana en acción: Movimientos sociales y diseño de instituciones participativas en Brasil***

Catia Lubambo, junto con otros autores, (2006), muestra la relación Estado-sociedad civil a partir de las experiencias en Brasil, donde las instituciones participativas a nivel municipal han proliferado y han representado un esfuerzo por delegar y ampliar los espacios de toma de decisión con la visión de establecer también un control sobre las prerrogativas de los alcaldes municipales. (Wampler 2006, en Lubambo, et al. 2006: 40) Wampler plantea, que el funcionamiento y los resultados generados por las instituciones participativas parecen estar relacionados de manera íntima con la extensión e intensidad del apoyo desplegado por las administraciones municipales, donde han jugado un papel central los alcaldes y alcaldesas municipales en cuanto a su disposición a delegar autoridad en los ciudadanos. Los ciudadanos y ciudadanas, así como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) interesadas en la expansión de las instituciones participativas, han trabajado de cerca con las administraciones municipales para asegurarse de que las reglas sean seguidas y los proyectos de políticas públicas sean implementados.

Las prácticas participativas han sido objeto de controversias en Brasil. Alrededor de la administración del Estado del PT, han sido intensos los cuestionamientos de sectores de derecha y de izquierda. Los que se oponen, arguyen que es un instrumento partidario que lleva a la destrucción de la democracia representativa y que abre espacio para el dominio de un partido único. Quienes lo apoyan lo defienden como un paradigma de democracia directa y

redistribución para la izquierda, como parte de las alternativas progresistas al neoliberalismo. Schneider y Goldfrank lo consideran una institución política que, como otras, privilegia intereses de ciertos grupos sociales en función de objetivos partidarios. (Schneider y Goldfrank, 2006, en Lubambo, et al., 2006: 160.)

### ***Descentralización y desarrollo local***

La literatura producida a la fecha acerca de descentralización política y desarrollo local que enfatiza la participación social es considerable. A diferencia de la visión acerca de la descentralización, donde la modernización es el enfoque predominante, en la visión de democracia participativa se enfatiza la importancia de la participación ciudadana en el nivel local con una orientación hacia la profundización de la democracia y ciudadanía.

En Latinoamérica, la experiencia de Brasil resulta de primera importancia. Sus mecanismos son considerados por la literatura como un paradigma de democracia directa y de redistribución. La puesta en marcha –según el diseño institucional desarrollado a partir de la reforma constitucional que instauró la ‘obligatoriedad’ de la participación ciudadana– se convirtió en uno de los principales referentes y ‘laboratorios’ de participación social en el mundo. (Avritzer, 2006, en Lubambo, et al., 2006) Uno de los ejemplos típicos de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana es el Presupuesto Participativo (PP).

Estas experiencias, en la realidad moderna no pueden de ninguna forma ser considerados como de democracia directa, sino, más bien, de democracia semi-directa, pues, a nivel local, son elegidos ‘representantes’ de las organizaciones que a nivel comunitario y local han sido nombrados por los mismos ciudadanos y ciudadanas. Pasan a ser portavoces y/o tomadores de decisiones en representación de la población que los eligió. El énfasis debe estar en fortalecer la igualdad y las herramientas que faciliten el control de los representantes electos en el predominante sistema liberal democrático.

Para el caso centroamericano, Casafranco y Patiño Millán (2001) recogen como parte de la problemática alrededor de la descentralización y la participación ciudadana en el desarrollo local, cuestionamientos acerca de la efectividad del involucramiento de los diferentes actores (participación genuina), la articulación de diversidad de intereses de los

múltiples actores del desarrollo y el cómo darle permanencia a mecanismos que aseguren la participación relevante de los sectores y organizaciones que tiene un poder económico y político limitado. Retoman el trabajo de investigadores como Arnstein, Chambers, Moser y Abbot para plantear que

*“una forma de comprender las preguntas sobre el involucramiento sustantivo y la participación significativa de la sociedad civil en la planificación urbana y el desarrollo local, es analizar las formas de participación en un continuum lineal, que va desde la utilización por parte de los grupos de poder hasta el control ciudadano pleno”* (C. Willians y otros, 1997, referido por Casafranco y Patiño Millán, 2001, en Córdova Macías y otros, 2001, p.296)

El esquema de análisis desarrollado por Casafranco y Patiño Millán<sup>20</sup> considera cuatro continuums que amplían las dimensiones de análisis en los procesos de gestión participativa a nivel local. Este esquema descompone la participación en cuatro dimensiones: las formas de la participación, los espacios de la participación, la amplitud de la participación y la incidencia de la participación<sup>21</sup>. Para cada uno de esos continuums pueden identificarse y categorizarse distintos niveles de participación, (de menor a mayor). (Casafranco y Patiño Millán, 2001, en Córdova Macías y otros, 2001, p.297) Estos abarcan un amplio espectro de posibilidades para el análisis detallado de las formas de participación ciudadana en la región y sus niveles.

Por otra parte, Carlos Umaña Cerna (2003) recoge poder local como una de las vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica. Según esta, el desarrollo local es concebido como

*“el proceso de empoderamiento de las ‘organizaciones de base’ (grass-roots strategies); es el proceso de acumulación de poder y formación de capacidades en el ámbito local. Son las estrategias de las bases orientadas a mejorar las condiciones locales y que buscan contribuir a una transformación social y política más profunda...dirigidas a construir capacidades individuales y colectivas en el ámbito local y municipal, para mejorar la calidad de vida y para*

---

<sup>20</sup> Metodología para el análisis de los procesos participativos-MAPPA. CERCA, 1998.

<sup>21</sup> Estos serán abordados con más detalle en el siguiente capítulo.

*transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que limitan dicha capacidad. La acumulación del poder local para hacer cosas a nivel local tiene como meta contribuir a un bien común universal”.* (Umaña, 2003, en Andrade-Eekhoff, Catherine, et al. 2003: 100)

Cardona y Saldomando (2005) muestran varios dilemas que ejemplifican parte de la problemática del desarrollo local y la participación en Centroamérica. Se preguntan por los presupuestos participativos con recursos limitados, por los planes de desarrollo municipal autocentrados y sin posibilidades y por los planes de desarrollo local sin compatibilidad nacional. La respuesta a esos dilemas supone la construcción de una conexión entre los arreglos sociales dominantes en el nivel nacional y los arreglos locales, puesto que no excluye el conflicto, requiere de negociación y concertación sobre cuestiones fundamentales que vinculen lo local y lo nacional. Estos arreglos deben producirse en el marco de la institucionalidad nacional y local.

Sigue siendo verificada una amplia diversidad de perspectivas y consideraciones alrededor de la participación ciudadana y sus instituciones, sin que sea posible una unificación al respecto. Estas corresponden a diversidad de intereses, por lo que, al igual que en el apartado acerca de la identidad, se tendrá presente que no hay definiciones ni procedimientos últimos.

## **b.2 El ideal participativo y la democracia semi-directa en El Salvador**

La participación es de mucho interés en la vida política en la medida en que es el ingrediente más importante de la democracia. (Borja, 1998: 731) La democracia es, por definición, un sistema participativo. La participación es también un importante componente del desarrollo humano, ya que permite la propia realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes personales.

Coherente con este interés, se incorpora la noción de **participación ciudadana** en el quehacer político concreto, con la que se busca lograr el involucramiento de las personas y

organizaciones existentes en el proceso de toma de decisiones públicas y en la ejecución de las acciones de carácter estratégico, necesarias para solucionar sus propios problemas y promover el desarrollo de su localidad y a nivel nacional. La participación puede ser informativa, consultiva, resolutoria, ejecutiva, así como de contraloría y rendición de cuentas. (FUNDE-FUNDAUNGO, 2002:208-211).

El nivel local, como se ha señalado, es el espacio que permite concretar la ciudadanía, ya que se define como

*“un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas en espacios determinados dentro del territorio nacional, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Implica una dinámica de concertación entre agentes que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, con el propósito de asegurar la gobernabilidad local. Requiere de una articulación de políticas y programas de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal; así como la conservación del patrimonio cultural y ecológico”.* (FISDL, 1999, citado en Córdova y Maihold, 2000: 49)

Estos autores señalan que expandir la ciudadanía a través del fortalecimiento de la participación local y el desarrollo de la democracia en el nivel municipal se constituye en la acción medular para contribuir a la consolidación de la democracia en Centroamérica, ya que ellos consideran que la etapa de transición ya ha sido superada. Para el caso de la presente investigación, aún cuando se parte de afirmar que todavía esta etapa sigue pendiente de concluirse, se reconoce también la importancia del fortalecimiento de la participación en el nivel local, como un importante factor para la construcción democrática, y uno de los niveles en los que puede observarse de forma concreta su institucionalización como práctica.

En este sentido, el fortalecimiento de la autonomía, se plantea como uno de los principales retos de los gobiernos locales, especialmente en la mejora de sus niveles de eficiencia y eficacia para facilitar los procesos de participación ciudadana. Hasta el momento, numerosos actores a nivel nacional se han identificado con los ideales de la democracia participativa, y han impulsado acciones concretas en ésta área, especialmente desde iniciativas de ONG, que han buscado contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía en un marco de lucha por el desarrollo local.

Los resultados de estas acciones han sido sistematizados y reflexionados dentro de marcos teóricos relacionados a la descentralización y desarrollo local principalmente (RDL, 2005 a y b; SACDEL, 1998; Cerritos y Rodríguez, 2005; FUNDE-FUNDAUNGO, 2002). Sin embargo, son poco numerosas y no explicitan la identificación de las mismas con una determinada corriente teórica que sustente su acción y reflexión, por lo que es el análisis de las mismas el que permite ubicarlas en el paradigma participativo.

Otros pocos estudios provienen de OG, que se diferencian por su orientación al cumplimiento de requerimientos de organismos financieros para facilitar el acceso a fondos para proyectos de desarrollo local (FISDL, 1999 y 2004; COMURES, 2003). Unos pocos estudios más son desarrollados dentro de la visión de control de la gestión pública y transparencia (USAID, 2007).

Estas sistematizaciones registran los mecanismos de participación ciudadana identificados en la acción ciudadana en El Salvador de post-guerra, los cuales brindan un panorama preliminar del tipo de participación ciudadana que puede ser observada en el país, a partir del siguiente cuadro:



**Cuadro N° 2**  
**Mecanismos de participación ciudadana semi-directa en funcionamiento en El Salvador, según estudios nacionales en la post-guerra**

Mecanismos participativos	SACDEL, 1998	COMURES, 2003	FISDL, 1999 y 2004	RDL, 2005	Rodríguez y Jiménez, 2005	Cerritos y Rodríguez, 2005	USAID, 2007
Sesiones públicas del Concejo Municipal-(Audiencias públicas)		x		x		x	x
Cabildo abierto	x	x		x	x	x	x
Consulta popular		x		x		x	x
Consulta vecinal y sectorial (ciudadana y/o comunal)	x	x		x			x
Plan de inversión participativo				x			x
Comités de desarrollo local				x	x	x	x
Consejos de seguridad ciudadana				x			x
Presupuesto de Inversión Participativa				x	x	x	x
Planificación participativa	x		x	x	x	x	
Evaluación de los servicios públicos					x		
Comisiones ciudadanas		x					
Comisiones mixtas municipales						x	
Comités (o comités de proyectos)		x				x	
Contraloría ciudadana		x				x	
Organización vecinal						x	
Asambleas generales	x						
Reuniones ampliadas de Concejo municipal	x						
Reuniones de seguimiento al plan de acción	x						
Asambleas comunales y cantorales	x						
Reuniones	x						

Fuente: elaboración propia para la presente investigación con datos de fuentes citadas.

### **c. Una visión alternativa a la polémica libertad-igualdad: integración y/o complementariedad**

Aunque la polémica central entre libertad-igualdad se ha mantenido con fuerza a lo largo del desarrollo de la teoría de la democracia, en la transición entre modernidad y posmodernidad surgen vertientes alternativas a la visión contrapuesta predominante entre representación y participación. Una de ellas es la posibilidad de integrar lo mejor de ambas en una sola visión, a modo de híbrido que potencie la importancia de desarrollar las conquistas en lo que a ciudadanía se refiere, pero que, también, y a partir de lo anterior, maximice las oportunidades que la democracia liberal ofrece para acercarse a la construcción de un modelo participativo.

Dentro de esta última tradición se encuentra el planteamiento de democracia radical de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau (1987). Se ha desarrollado de manera más amplia en la posmodernidad, específicamente desde el posmarxismo. Desde su planteamiento de democracia radical, esperan que, al hacer uso de los recursos de la democracia liberal, esta vaya ‘radicalizándose’, es decir, multiplicando los espacios democráticos participativos para ir expandiendo la ciudadanía que permita construir el proyecto de democracia radical.

Además de encontrarse en estos autores, el debate entre la democracia radical como filosofía política o filosofía moral aparece en Adela Cortina<sup>22</sup>. En los primeros, la apuesta es al socialismo liberal como proyecto político que articula libertad individual y libertad política,

---

<sup>22</sup> Adela Cortina Orts es doctora en filosofía por la Universidad de Valencia, España. Es catedrática de Filosofía Jurídica Moral y Política en la misma universidad. Fue becaria del DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) y de la Alexander von Humboldt-Stiftung en Munich y Frankfurt, donde profundizó su conocimiento sobre racionalismo crítico, pragmatismo y ética marxista, con interés especial por la filosofía de Kant, Hegel, J. Habermas y K. O. Apel, autores presentes en sus aportes académicos a lo largo de su vida. También es miembro del Comité Ético del Hospital Clínico de la Universidad de Valencia, directora de la Fundación para la promoción de la Ética de los Negocios y las Organizaciones (ETNOR). Dirige proyectos de investigación sobre Ética, especialmente aplicados a la Educación, la Empresa, las Biotecnologías y la Medicina, y de Filosofía Política.

En los últimos años, sus publicaciones han sido reconocidas internacionalmente y ha recibido Doctorados Honoris Causa de varias universidades: Universidad Católica de Valparaíso (República de Chile), Universidad de Chile (Santiago de Chile), Universitat Jaume I de Castellón (España). También ha recibido la Medalla Universidad Nacional de la Universidad Nacional de Costa Rica, y la Medalla de la Universidad de Murcia. En 2007 con su obra "Ética de la razón cordial", ha sido ganadora del Premio Internacional de ensayos Jovellanos. Además en el 2008 fue nombrada Miembro de la Real academia de ciencias morales y políticas, siendo la primera mujer que entra a formar parte de esta institución. Autora de *Ética aplicada y democracia radical* (1997); *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía* (2001), entre numerosas e importantes obras.

que es donde encuentran sus raíces la ciudadanía democrática y el pluralismo. (Mouffe, 1999:63).

Para Cortina, la democracia radical es una filosofía moral que no solo analiza las características, posibilidades y límites de la democracia, sino que abarca la reflexión acerca del obrar. Enfoca la democracia radical como

*“una forma de vida, valiosa por sí misma, puesto que respeta el carácter autolegisador de los individuos, potencia en ellos el sentido de la justicia, al considerarles capaces de orientarse por intereses generalizables, y no sólo por los individuales y grupales, y es por ello fuente de autorrealización”*<sup>23</sup>. (Cortina, 1997: 93)

Ambos planteamientos acerca de la democracia radical –asumidos como complementarios en la presente investigación– resultan de gran utilidad, pues se centran en la expansión de la ciudadanía –en su diversidad– como base para el avance democrático. Esta aprovecha los canales existentes en la democracia liberal para encaminar los espacios democráticos de participación ciudadana, pero orienta su acción hacia su radicalización democrática.

Mauricio Merino<sup>24</sup> (1997) plantea que la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos

---

<sup>23</sup> El pie de página señala que “Según C. Lindner, la tradición participativa confía en que la participación generará en la personalidad de quienes la ejercen los siguientes rasgos: autorrespeto, autonomía, actividad, responsabilidad social, interés por la información política, identificación con la sociedad. Sin embargo, opina Lindner que sólo es posible lograrlo en los pequeños grupos de base. Ver op.cit., pp. 178-198” (Cortina, 1997: 93).

<sup>24</sup> Mauricio Merino es doctor en ciencia política por la Universidad Complutense de Madrid. De nacionalidad mexicana. Fue presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en El Colegio de México (COLMEX) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Entre 1996 y 2003, fungió como Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Es miembro del Comité Editorial del Fondo de Cultura Económica y del Instituto Federal de Acceso a la Información. Además, miembro fundador de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas.

Es Director de la División de Administración Pública y Profesor-Investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus investigaciones actuales, giran en torno a la necesidad de la ética pública, la recuperación del espacio público, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en el Estado Mexicano. Así mismo, sus publicaciones contribuyen a los campos académicos sobre: Ética Pública, Gobiernos locales, Transparencia y acceso a la información pública. Merino es uno de los académicos mexicanos de mayor actividad y presencia pública en México. Fue articulista del periódico *La Jornada* y lo es actualmente de *El Universal*, además de colaborar en decenas de revistas académicas y de difusión masiva. Su pensamiento y

desapareció hace tiempo ya. Para él, representación y participación conviven como un binomio inseparable en la práctica cotidiana, que ambos son procedimientos democráticos llamados a coexistir.

Para Nuria Cunill Grau (2003), una de las principales referentes acerca de participación ciudadana a nivel latinoamericano, la noción de lo público ofrece una perspectiva de análisis en la que el valor de la libertad adquiere también un espacio fundamental. La recuperación y ampliación de lo público en lo social se erige en un proyecto que adopta una visión de la ciudadanía como perspectiva. A través de él, no solo la sociedad produce al Estado y ejerce sobre él una función de crítica y control, sino que se expresa además como trabajo y acción común tras un proceso que incluye tanto la deliberación política como la adopción de decisiones públicas en espacios autónomos.<sup>25</sup>

Esta autora entiende que *“la participación ciudadana implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales”* (Cunill Grau, 2003: 8. En Córdova Macías y Quiñónez, 2003). Plantea que, en esta perspectiva, la participación ciudadana expresa el reclamo tanto a la libertad como a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas con base en una comprensión amplia de la política y del propio ámbito público como ‘espacio’ de los ciudadanos. La construcción de ciudadanía como entidad política no solo significa el establecimiento de oportunidades para la participación en deliberaciones democráticas y en la toma de decisiones público-estatales. Supone un contexto institucional que realice el principio de autonomía, que equivale a la concreción de las condiciones para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones que son importantes para ellos.

El punto central para la superación de la polémica sobre representación y participación y para el logro del equilibrio de poder en la práctica concreta del juego democrático es la toma de decisiones.

A continuación, es presentada la opción teórica propia para el abordaje de la participación ciudadana en la democracia salvadoreña.

---

acción están enraizados en la tradición democrática y de izquierda mexicanas.

<sup>25</sup> Esta elaboración de Cunill Grau tiene como base los aportes de autores como Barber (1984), Habermas (1986), Lechner (1991) y Sélter (1991).

## **1.2.2 Teoría general, categorías y conceptos básicos de la investigación**

La opción teórica adoptada por la autora de la presente investigación es holística e integradora, dado que la realidad, en su complejidad, demanda de análisis a través de herramientas teóricas que superen las fronteras y polémicas tradicionales sobre la democracia. Dicha visión coincide con la última tradición, que es presentada a continuación como una visión alternativa de integración y/o complementariedad entre las visiones clásicas de democracia representativa y participativa. Su adopción obedece a que la realidad concreta oscila entre estos dos polos y a que la democracia representativa tiene predominio y hegemonía indiscutible, sin olvidar que camina a la par de prácticas que tienen como visión el ideal participativo. En conjunto, ambas permiten ir avanzando en el desarrollo democrático de países que, como El Salvador, están en un nivel básico de fortalecimiento institucional y construcción democrática.

Comparte la visión de este conjunto de autores que ve más allá de los dilemas, vertientes y conflictos tradicionales entre estas dos tradiciones, que han impuesto una mutua visión excluyente de las dimensiones subjetivo-objetivo y de los niveles micro-macro. Entiende que el análisis de los fenómenos sociales también puede combinarlos, considerar lo positivo de cada una de estas vertientes para una visión más integral de la problemática en cuestión.

La complejidad de la problemática en estudio mueve a optar por esta visión, que contempla el que los elementos se interrelacionan de manera dialéctica en forma continua y multidireccional y que el análisis en cada uno de ellos facilita la visualización de su dinámica interna.

### **a. Democracia radical y participación ciudadana: la propuesta de Laclau y Mouffe**

Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1987), proponen un proyecto de democracia radical que comprende elementos pertinentes y conectados a los objetivos de la presente investigación como democracia plural y radical, multiplicidad y pluralidad, hegemonía, conflicto, ciudadanía, valores y prácticas democráticas, prácticas autoritarias. Junto a otros pocos,

ambos autores superan la clásica polémica entre libertad y participación, expresada también en términos de democracia representativa frente a democracia participativa.

Son estas perspectivas alternativas –la de democracia radical, en particular– las que mejor contribuyen a apoyar la comprensión de la complejidad del proceso de participación ciudadana en El Salvador. Con categorías y conceptos como los señalados en el párrafo anterior, es posible relacionar la dinámica participativa concreta en sus diversas visiones, ubicados en el marco concreto de la democracia liberal y sin perder de vista que en el horizonte de parte de los actores que los promueven sigue vigente el ideal de democracia participativa.

Resultan coincidencias al relacionar la ubicación del aporte de la democracia radical –o nueva izquierda– con los procesos de participación ciudadana en El Salvador puesto que, quienes los han impulsado desde sus inicios, son actores que han estado relacionados con procesos participativos de poder popular local en el período de la guerra o iniciaron en territorios o espacios identificados con la izquierda.

Este enfoque es considerado importante porque, en términos prácticos, la construcción democrática es un proceso interminable. Por ello, la democracia radical utilizará los recursos simbólicos de la democracia liberal para luchar por la profundización de la revolución democrática.

Existe preocupación y un planteamiento ético-político acerca de una nueva concepción democrática de ciudadanía, que se constituye en un vehículo para la construcción de una hegemonía democrática radical. En esta área, Adela Cortina aporta elementos que, desde una perspectiva combinada de ética aplicada y democracia radical, complementan y amplían de forma importante para el desarrollo de la ciudadanía.

En su libro “Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”, Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1987) proponen un sistema llamado democracia radical y plural<sup>26</sup>. Para ellos, esta es una filosofía política, posmarxista<sup>27</sup> que plantea una nueva frontera política que dé renovada identidad a la izquierda.

---

<sup>26</sup> Para el desarrollo de los elementos teóricos que comprende el planteamiento de la democracia radical, han sido tomados como base Laclau y Mouffe (1987), Mouffe (1992, 1999 y 2003), Ritzer (1993) y Cortina (1997).

<sup>27</sup> La teoría Posmarxista comprende dos vertientes:

(a) El marxismo analítico. Desarrolla sus esfuerzos de síntesis a partir de la elaboración de John Roemer, de los que derivan otros aportes como el reanálisis de Marx, marxismo de la elección racional y marxismo de orientación empírica.

Como proceso, la radicalización de la democracia es definida por los autores

*“[...]como articulación de las luchas contra las diferentes formas de subordinación-de clase, de sexo, de raza, así como de aquellas otras a las que se oponen los movimientos ecológicos, antinucleares y antiinstitucionales-. Esta democracia radicalizada y plural, que proponemos como objetivo de una nueva izquierda, se inscribe en la tradición del proyecto político ‘moderno’ formulado a partir del Iluminismo, e intenta prolongar y profundizar la revolución democrática iniciada en el siglo XVIII, continuada en los discursos socialistas del siglo XIX, y que debe ser extendida hoy a esferas cada vez más numerosas de la sociedad y del Estado”.* (Laclau y Mouffe, 1987: ix)

Su proyecto tiene dos objetivos: la profundización de la revolución democrática y la construcción de un proyecto hegemónico de democracia radicalizada. El segundo objetivo supone tres componentes: la producción de otro individuo, un conjunto de propuestas para la organización positiva de lo social y la visión de una dimensión socialista. (Laclau y Mouffe, 1987)

Se busca que el primer componente, referido a la producción de otro individuo, sea construido, no a partir de la matriz del individualismo posesivo, sino al abandonar la idea de derechos individuales de manera aislada y ubicarlos en contextos de relaciones sociales que definen posiciones determinadas de sujeto. En palabras de Laclau y Mouffe,

*“...es preciso entender la noción de ‘derechos democráticos’, ya que éstos son derechos que sólo pueden ejercerse colectivamente y que suponen la existencia de derechos iguales para los otros...Es necesario, pues, ampliar el dominio de ejercicio de los derechos democráticos más allá del restringido campo tradicional de la ‘ciudadanía’.”* (Laclau y Mouffe, 1987: 208)

- 
- (b) Teoría marxista posmoderna. Incluye a autores como Laclau y Mouffe, Jameson, Harvey y otros como Bowles y Gintis. Serán los aportes de los primeros los que se desarrollarán en el presente capítulo, pues es su propuesta la que da origen a elaboraciones posteriores, relacionadas con el problema de la participación ciudadana.

Como complemento, se hace referencia al proyecto de investigación de la presente tesis para un muy amplio desarrollo sobre las teorías de la democracia. Baste ubicar al planteamiento de la democracia radical dentro de la gran vertiente de teoría sobre democracia participativa o directa.

El segundo componente es un conjunto de propuestas para la organización positiva de lo social, ligada a un proyecto viable de reconstrucción de áreas sociales específicas. Parte de aceptar y desarrollar las lógicas de la diferencia, la articulación y una reconstitución positiva distinta del tejido social a partir de una ‘estrategia de construcción de un nuevo orden’. Procura un máximo de integración entre esta positividad de lo social y la articulación de las diversas demandas democráticas y genera balance inestable y tensión constante con la lógica ‘subversiva’ de la democracia.

Este componente tiene especial importancia para la activación de dinámicas que, en lo social, son canalizadas a través de los procesos de participación ciudadana. Las propuestas están orientadas a impulsar un proceso de cambio social, que constituye una de las tres categorías centrales de la presente investigación. Para el caso salvadoreño, se refiere al paso de un régimen no democrático a otro democrático, proceso de transición que continúa desarrollándose sin fin puesto que la democracia es susceptible de mejora.

De acuerdo con el planteamiento de Laclau y Mouffe, este proceso de cambio social que proponen tiene como horizonte una dimensión concreta: la socialista, la abolición de las relaciones capitalistas de producción. Esta dimensión socialista es el tercer componente, con la salvedad de que es rechazada la idea de la necesaria eliminación de las restantes desigualdades. Se refiere al socialismo liberal que, para estos autores, equivale a decir

*“proyecto socialista en términos de ‘democracia plural y radical’ y de representárnoslo como la extensión de la democracia a un amplio espectro de relaciones sociales. Nuestra intención era reinscribir las metas socialistas en el marco de una democracia pluralista e insistir en la necesidad de su articulación con las instituciones del liberalismo político...solo tiene futuro si se lo aborda como una profundización de las conquistas pluralistas realizadas por la democracia liberal; en otras palabras, debe convertirse en ‘socialismo liberal’... Sostengo que en el concepto de individualismo es donde se halla la principal limitación del enfoque liberal, y es aquí donde la tradición socialista de pensamiento podría aportar su contribución. Sostendré que si queremos defender y profundizar el pluralismo que constituye el valor clave que el liberalismo aportó a la democracia moderna, tenemos que liberarnos del cepo del individualismo*



*para estar en condiciones de abordar de una nueva manera nuestras identidades como ciudadanos”.* (Mouffe, 1999: 127-128)

Acorde con esa visión anterior, en lo estratégico,

*“[...] un proyecto de democracia radical y plural reconoce la imposibilidad de la realización completa de la democracia y la consecución final de la comunidad política. Su objetivo es utilizar los recursos simbólicos de la tradición democrática liberal para luchar por la profundización de la revolución democrática, a sabiendas de que es un proceso interminable. Mi tesis es que el ideal de ciudadanía podría contribuir enormemente a la extensión de los principios de libertad e igualdad. Combinando el ideal de derechos y pluralismo y las ideas de inspiración pública y preocupación ético-política, una nueva concepción democrática de ciudadanía podría restaurar la dignidad a lo político y proporcionar el vehículo de la construcción de una hegemonía democrática radical”* (Mouffe, 1999: 106),

que hace referencia también al objetivo de una política democrática, que es multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder se abren al juego democrático. Esto es pertinente al análisis del que se ocupa esta investigación puesto que la que la segunda categoría central – poder– se observa en determinadas relaciones y estructuras sociales que dan cuenta de los arreglos políticos que viabilizan o restringen que la participación ciudadana pueda cuestionarlas o transformarlas para la democratización de los actores y sus relaciones sociales, y, a partir de ello, sus estructuras de poder y el sistema político.

La participación ciudadana –tercera categoría central– es el elemento clave para el impulso o estancamiento del proceso de cambio social que ha sido impulsado en El Salvador, sobre todo, por la izquierda política, que se ha adaptado a las reglas del juego democrático liberal predominantes en el escenario político. El planteamiento de Laclau y Mouffe resulta de mucha utilidad en este sentido. La propuesta de la democracia radical enfocada a la construcción de un proyecto de socialismo liberal, las estrategias que aportan para la consecución de estos objetivos y, en general, su visión de democracia más allá de los límites liberales, pero dentro de sus marcos, funcionan en la que es por hoy su realidad concreta.

Estas categorías y conceptos guardan relación con los principales componentes de la democracia radical: lógicas de funcionamiento y principios, dimensiones y estrategias de la democracia radical, con sus respectivos conceptos que los definen. Relacionan en cada uno su utilidad para los fines de este estudio. Parte de que

*“la democracia radical exige que reconozcamos la diferencia –lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo [...] No se rechaza el universalismo, se lo particulariza; lo que hace falta es un nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular.” (Mouffe, 1999:33),*

base para la noción de pluralismo, tan fundamental en este planteamiento.

Como complemento, la democracia radical une bajo el mismo techo, a través de la lógica de la articulación, una diversidad de luchas democráticas –expresión de una amplia gama de relaciones de subordinación– viendo más allá del criterio de las ‘luchas de clase’.

Estas lógicas son expresadas en principios centrales que alimentan y orientan el desarrollo de la democracia radical, como es el caso del principio de articulación, que afecta diferentes posiciones subjetivas y reconoce la pluralidad de lealtades específicas y respeto a la libertad individual como ciudadanos democrático-radicales. (Mouffe, 1992). Esta articulación se refiere a

*“toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica. A la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora la llamaremos discurso. Llamaremos momentos a las posiciones diferenciales, en tanto aparecen articuladas en el interior de un discurso. Llamaremos, por el contrario, elemento a toda diferencia que no se articula discursivamente”. (Laclau y Mouffe, 1987:119)*

Supone el rechazo a la existencia de un punto privilegiado de acceso a ‘la verdad’, así como a un espacio discursivo unificado, que comprendía una categoría de sujeto unificado y concebía ‘una’ clase obrera como ‘clase universal’, y un antagonismo único. Sin esta renuncia no hay democracia radical. (Laclau y Mouffe, 1987: 216)

Con el contexto de la reorganización de las relaciones sociales posterior a la segunda guerra mundial y del estado de bienestar, la noción de ciudadanía fue transformada y ampliada

a los ‘derechos sociales’ con el Estado social. Proliferan a partir de ese momento los antagonismos y los cuestionamientos a las relaciones de subordinación y a la reivindicación de nuevos derechos. Desplaza a nuevas áreas de la vida social el imaginario igualitario construido en respuesta al discurso liberal-democrático. (Laclau y Mouffe, 1987:185-186)

A ello le sucede el reconocimiento de diferentes posiciones de sujeto (condición de emergencia de un antagonismo), diversidad de luchas y de antagonismos. Es abierta la posibilidad de profundización de una concepción pluralista y democrática, con lo que son superados los ‘mitos’ de la sociedad racional y transparente y el de un discurso unificado de la izquierda. Emergen y son reconocidos nuevos sujetos políticos. Además, se da espacio a la expansión del análisis en el campo de la conflictualidad social, la proliferación de antagonismos y cuestionamientos a las relaciones de subordinación.

Así, se pasa al reconocimiento de la pluralidad, con lo que los autores ubican el punto de partida para el análisis de la revolución democrática y su extensión a toda una nueva serie de relaciones sociales en las que los nuevos movimientos sociales ponen en cuestión las nuevas formas de subordinación.

Según algunos autores, Laclau y Mouffe, con su propuesta, han descentrado y destotalizado la teoría marxista. Esta ya no se centra solo en el proletariado como sujeto para abolir el capitalismo (lo cual, reconocen, no eliminará las desigualdades existentes). Proponen construir una nueva hegemonía que se constituya a través de prácticas articuladoras de diversas prácticas sociales y posiciones de sujeto en el interior de una estructura discursiva, que admite la imposibilidad de fijar significados últimos.

Como práctica de la articulación,

*“la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad.*

*Toda práctica social es, por tanto, en una de sus dimensiones, articuladora...consiste siempre en la construcción de nuevas diferencias”.*

(Laclau y Mouffe, 1987:129-131)

Aún cuando suelen ser tomadas como muy afines, la noción de alianza es distante de la de articulación: la segunda está centrada en la construcción de una identidad común, que parte de la diferencia. El hilo conductor del análisis de estos autores sobre democracia radical es el concepto de hegemonía y sus transformaciones en tanto ‘superficie discursiva y punto nodal fundamental de la teorización política marxista.’ Los autores plantean como su conclusión básica al respecto que *“detrás del concepto de ‘hegemonía’ se esconde algo más...una lógica de lo social”*, incompatible con categorías básicas de la teoría marxista. (Laclau y Mouffe, 1987:3) Esta incompatibilidad es producto de que esta noción suponga *“el carácter incompleto y abierto de lo social, que solo puede constituirse en un campo dominado por prácticas articuladoras”*. (Laclau y Mouffe, 1987:155)

El concepto de alianza, pues, resulta insuficiente para el análisis de la acción colectiva que activa los procesos de participación ciudadana, ya que esta se desarrolla con una visión racional de agentes sociales ‘preconstituidos’, a diferencia de la articulación, donde los agentes sociales involucrados, con una visión hegemónica, construyen una identidad propia, común y, producto de esa práctica, modifican la identidad previa de los mismos<sup>28</sup>.

Los planteamientos de esta discusión entre alianza y articulación surgen en el marco de las relaciones de clase. Tienen como referencia las relaciones de producción, donde la presencia de las mismas en el plano político era concebida como representación de intereses. Las alianzas son posibles bajo esa forma de ‘intereses’, que, en esencia, siguen siendo incompatibles, como lo ilustra la expresión *“golpear juntos y marchar separados”*. (Laclau y Mouffe, 1987:63) La diferencia con el concepto de articulación resulta más clara al evidenciar que su sentido es otro: el de identidad común. Esta diferencia ayudará a comprender cómo se construye la acción colectiva, canalizada en la participación ciudadana a través de diversos espacios.

El proceso de articulación da como resultado una hegemonía de valores democráticos – requisito para el desarrollo de este modelo–, lo cual exige la multiplicación de prácticas democráticas y su institucionalización en unas relaciones sociales más diversas. Este se vuelve

---

<sup>28</sup> Los comentarios acerca de alianza, hegemonía, prácticas democráticas y autoritarias que tienen como marco la referencia a las relaciones de clase están basados en los planteamientos de Laclau y Mouffe (1987: 62-68).

el marco para el planteamiento de una hegemonía democrática radical, que consiste en una hegemonía de valores democráticos.

Para hacer posible la hegemonía de las fuerzas democráticas, Mouffe aboga por una identidad política común como ciudadanos democráticos radicales, entendida como una identificación colectiva con una interpretación democrática radical de los principios del régimen democrático liberal: libertad e igualdad. Dicha interpretación presupone que esos principios son entendidos de manera tal que sean tomadas en cuenta las diferentes relaciones sociales y las distintas posiciones subjetivas en que son pertinentes: género, clase, raza, etnicidad, orientación sexual, etc.

Se trata pues, de promover una ‘recomposición hegemónica’, que es un campo de profundización y expansión de la práctica política socialista. Supera el enfoque de alianza de clases para transformarse hacia una práctica socialista que articula una multiplicidad de antagonismos y reivindicaciones que la desbordan.

Su opuesto son las prácticas autoritarias. En ellas se fija, en principio, el sentido clasista de cada reivindicación o tarea. Su progresividad se establece a partir de un cálculo político que analiza toda coyuntura en términos del modelo tradicional de las etapas y de las alteraciones producidas por su combinación desigual. La concepción militar domina el conjunto de los cálculos estratégicos, así como la especificidad de tareas hegemónicas de la clase obrera y su identidad clasista. En esta visión prevalece un creciente giro autoritario de la política comunista, se asume que la relación de representación es el mecanismo político fundamental y se considera al partido como el representante de la clase.

Los elementos mencionados dan muestra del tipo de criterios que siguen predominando en algunas visiones en la postguerra. Estos permiten observar y comprender el tipo de prácticas que los principales actores políticos que han impulsado los procesos de participación ciudadana han desarrollado, así como sus límites. Para el caso salvadoreño, dan una importante referencia del marco en el que se ubica al menos parte de la izquierda, ya sea dentro del partido FMLN o fuera de él. También, de las relaciones sostenidas con diversidad de agentes, así como su resistencia a ellas y su posterior transformación para seguir produciendo el proceso de cambio social en el país, que debe responder a la altura de las demandas de los actores que han ganado espacios a partir de la apertura política que se formaliza con la firma de los acuerdos de paz.

El concepto de democracia pluralista contribuye a aclarar en qué consiste el socialismo liberal. Cabe mencionar acá que

*“Lo que caracteriza a la democracia pluralista en tanto forma específica del orden político es la instauración de una distinción entre las categorías de ‘enemigo’ y de ‘adversario’. Eso significa que, en el interior del ‘nosotros’ que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas. Sin embargo, la categoría de ‘enemigo’ no desaparece, pues sigue siendo pertinente en relación con quienes, al cuestionar las bases mismas del orden democrático, no pueden entrar en el círculo de los iguales.*

*Una vez que hemos distinguido de esta manera entre antagonismo (relación con el enemigo) y agonismo (relación con el adversario), podemos comprender por qué el enfrentamiento agonal, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma de existencia. Por cierto que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso..., pero también debe permitir que el conflicto se exprese, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas.”* (Mouffe, 1999:16-17; negrilla agregada por autora de la presente investigación)

Como tercera y última lógica se encuentra la equivalencial-igualitaria, que busca su generalización para la construcción del proyecto de democracia radical y plural. (Laclau y Mouffe, 1987:188) Dentro de esta lógica se encuentra el principio de ‘equivalencias democráticas’, que contribuirá en el análisis y comprensión del proceso de formación de las expresiones de acción colectiva presentes en los procesos de participación ciudadana. Los autores se plantean como problema central dos preguntas: ¿Cuáles son las condiciones discursivas de emergencia de una acción colectiva encaminada a luchar contra las desigualdades, y a poner en cuestión las relaciones de subordinación? y ¿En qué condiciones

una relación de subordinación pasa a ser una relación de opresión y se torna en la sede de un antagonismo? (Laclau y Mouffe, 1987:171-172)

Para su comprensión resulta útil retomar la reflexión de los autores en torno a los antagonismos<sup>29</sup>. El núcleo del problema está constituido por las preguntas ¿qué es una relación antagónica? y ¿qué tipo de relación supone? El antagonismo es una relación en la que, ante la imposibilidad de decirlos, son mostrados los límites de toda objetividad, la experiencia del límite de lo social, testigo de la imposibilidad de una sutura última entre agentes con existencia física, objetivos, que habitan un territorio determinado.

La primera condición para trastocar el espacio discursivo que impide el cierre y acercamiento entre dos polos antagónicos es la disolución de la especificidad de cada una de las posiciones. Es en este punto donde adquiere relevancia la relación de equivalencia y la lógica de la diferencia. A través de la equivalencia se expresa algo que el objeto no es. Es ubicado en un sistema de posiciones diferenciales positivas entre ambos porque mantienen sus rasgos diferenciales y, por oposición, en negativas cuando las diferencias son anuladas. Se genera una situación de equivalencia total, que constituiría una identidad. En términos de Laclau y Mouffe,

*“Dos términos, para equivalerse, deben ser diferentes...Pero, por otro lado, la equivalencia solo existe en el acto de subvertir el carácter diferencial de esos términos...Cuan más inestables sean las relaciones sociales, cuanto menos logrado sea un sistema definido de diferencias, tanto más proliferarán los puntos de antagonismo; pero, a la vez, tanto más carecerán éstos de una centralidad, de la posibilidad de establecer, sobre la base de ellos, cadenas de equivalencias unificadas.”* (Laclau y Mouffe, 1987:148-152)

Para que este proceso suceda, una equivalencia democrática necesita un nuevo ‘sentido común’ que cambie la identidad de los diversos grupos y fuerzas intervinientes de modo tal que las demandas de cada grupo sean articuladas de manera equivalente a las de los otros, más allá de una simple ‘alianza’ entre intereses dados. (Laclau y Mouffe, 1987) Requiere de la construcción de un ‘nosotros’, una cadena de equivalencias entre sus demandas, a fin de articularlas a través del principio de equivalencias democráticas, porque

---

<sup>29</sup> Sobre la definición de antagonismos y equivalencia, ver mayor detalle en Laclau y Mouffe, 1987:141-150.

*“La verdadera apuesta de esta radical and plural democracy es la creación de una cadena de equivalencias entre las diversas luchas por la igualdad y el establecimiento de una frontera política capaz de dar nueva identidad a ‘la izquierda’.”* (Mouffe, 1999: 23-24; también en Laclau y Mouffe, 1987)

Estas tres lógicas y principios pueden observarse a lo largo del planteamiento de democracia radical de Laclau y Mouffe.

En segundo y último lugar, se tienen como componentes de la democracia radical sus dimensiones<sup>30</sup>: pluralismo, ciudadanía y comunidad, que son desarrollados a continuación.

### ***Pluralismo (radical democrático)***

Mouffe plantea que *“la existencia del pluralismo implica la permanencia del conflicto y del antagonismo”* (Mouffe, 1999:20) y que, aunque el pluralismo es uno de los valores a los que todos hacen referencia, que tiene un significado poco claro y una inadecuada elaboración teórica. Las graves consecuencias de la ausencia de una teoría son negativas para la adecuada comprensión de la política democrática:

*“El pluralismo es radical solamente en la medida en que cada uno de los términos de esa pluralidad de identidades encuentra en sí mismo el principio de su propia validez, sin que ésta deba ser buscada en un fundamento positivo trascendente-o subyacente-que establecería la jerarquía o el sentido de todos ellos, y que sería la fuente y garantía de su legitimidad. Y este pluralismo radical es democrático, en la medida en que la autoconstitutividad de cada uno de sus términos es la resultante de desplazamientos del imaginario igualitario. El proyecto de una democracia radical y plural, por consiguiente, en un primer sentido, no es otra cosa que la lucha por una máxima autonomización de esferas, sobre la base de la generalización de la lógica equivalencial-igualitaria”.* (Laclau y Mouffe, 1987: 187-188)

---

<sup>30</sup> Desarrollado con elementos planteados por diversos autores en Mouffe (1992 y 1999).



### ***Ciudadanía (democrática radical)***

Chantal Mouffe entiende la ciudadanía, en el marco de una democracia radical y plural, como *“una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos”*. (Mouffe, 1999: 121) Esta identidad política común se daría entre personas comprometidas en muy diversos objetivos y visiones, pero vinculadas las unas a las otras por una común interpretación de un conjunto dado de valores ético-políticos.

La ciudadanía sería un principio articulador de diferentes posiciones de sujeto del agente social. Permitiría una pluralidad de lealtades específicas y el respeto de la libertad individual. Reconocería la posibilidad y existencia de tantas formas de ciudadanía como interpretaciones de dichos principios; una interpretación democrática radical enfatizará en las numerosas relaciones sociales de dominación que deben ser puestas en cuestionamiento respecto a si se aplican los principios de libertad e igualdad.

De esta forma, se construiría un ‘nosotros’ como ciudadanos democráticos radicales, una identidad política colectiva articulada mediante el principio de equivalencia democrática, una relación que no elimina las diferencias puesto que reconoce que toda definición de un ‘nosotros’ implica la delimitación de una ‘frontera’ y la designación de un ‘ellos’, lo cual tiene lugar en un contexto de diversidad y conflicto.

El proyecto de la democracia radical requiere la creación de una cadena de equivalencias entre luchas democráticas y, en consecuencia, la creación de una identidad política común entre sujetos democráticos. (Mouffe, 1999:89)

Mouffe considera que el ideal de ciudadanía podría contribuir a la extensión de los principios de libertad e igualdad si combina el enfoque de derechos y pluralismo. También, la preocupación ético-política, donde una nueva concepción democrática de ciudadanía podría restaurar la dignidad a lo político y convertirse en el vehículo de la construcción de una hegemonía democrática radical.

## **Comunidad**

Para llevar adelante el proyecto político de la democracia radical, debe ser abordado el problema del tipo de comunidad política adecuado que posibilite la articulación entre los derechos del individuo y la participación política del ciudadano. En ese marco, Mouffe la concibe como la

*“comunalidad, de un vínculo ético que crea un lazo entre los participantes en la asociación, lo que nos permite hablar de una «comunidad» política, ... En otras palabras, lo que buscamos es una manera de acomodar las distinciones entre lo público y lo privado, entre la moral y la política, que ha sido la mayor contribución del liberalismo a la democracia moderna, sin renunciar a la naturaleza ética de la asociación política...la idea de Oakeshott de la asociación civil como *societas* es adecuada para definir la asociación política en las condiciones de la democracia moderna. En efecto, es una modalidad de asociación humana que reconoce la desaparición de una única idea sustancial del bien común y deja espacio a la libertad individual. Es una forma de asociación de la que se puede gozar entre personas relativamente extrañas que pertenecen a muchas asociaciones con finalidad y cuyas respectivas lealtades a comunidades específicas no parecen entrar en conflicto con su pertenencia a la asociación civil...Lo que se requiere para pertenecer a la comunidad política es aceptar un lenguaje específico de intercambio civil, la república”.* (Mouffe, 1999:97-98; Mouffe, 1992)

Implica la aceptación de algunas reglas y normas de conducta que responden a la búsqueda de la satisfacción y realización de acciones autoelegidas. La identificación con ellas supone una identidad política entre personas que se mantienen unidas por un vínculo común, que es una preocupación pública. Como consecuencia, hay una comunidad sin forma ni identidad definitiva y en continua redefinición. (Mouffe, 1999 y 1992)

En este planteamiento, el concepto de asociación o sociedad civil va de la mano con la noción de comunidad política y en interacción con la res publica. La comunidad surge dentro de la asociación civil al desarrollarse una identidad política que asume las reglas y normas de conducta para interactuar desde lo civil (privado) con la res pública (lo público), que se

mantiene unida por un vínculo común: la preocupación por lo público. La comunidad surgida se mantiene en permanente redefinición y reactivación.

### **1.3 Ética de la responsabilidad y participación ciudadana. Un enfoque complementario:**

#### **Democracia radical y ética aplicada. El aporte de Adela Cortina<sup>31</sup>**

Para Adela Cortina, la democracia radical es, en una visión más general, una filosofía moral que abarca todo el ámbito de la reflexión acerca del obrar y analiza las características, posibilidades y límites de la democracia.

Esta visión corresponde a una de las tres vertientes sobre la democracia radical que ella misma caracteriza, la de la ética aplicada, donde se adopta una visión moral sobre la democracia. Esta tradición es un planteamiento posmoderno que afronta el reto de ‘tomar en serio’, en teoría y práctica, que los hombres y las mujeres son raíz y meta de lo que les afectan. Debido a su calidad de interlocutores válidos, deben ser tenidos en cuenta para el diálogo porque la democracia radical, en esta vertiente, se construye en el modo de ejercer esta capacidad y derecho en cada uno de sus ámbitos o esferas sociales.

En la vertiente de ética aplicada, adoptada por Cortina en su análisis, los componentes de la democracia radical se refieren al principio fundamental de la ética discursiva, sus dimensiones, y sus estrategias. En un primer lugar, la ética del discurso recoge un principio ético procedimental: el Principio de la ética discursiva, en el que

*“sólo pueden pretender validez aquellas normas que logran (o podrían lograr) la aprobación de todos los afectados como participantes en un discurso práctico’. La expresión ‘participantes’, que aparece en la formulación misma del principio ético, parece dar a entender sin ambages que la aplicación de este principio a todo tipo de organización social exige la participación directa de los individuos en las deliberaciones y decisiones acerca de normas cuya puesta en vigor les afecte. Y como la ética discursiva...no limita la aplicación de su principio a un ámbito determinado, nos obliga a entender esta participación como una forma de vida,*

---

<sup>31</sup> Los elementos desarrollados en este apartado están basados en Cortina (1997).

*valiosa por sí misma, a través de la cual las personas desarrollan cuantas capacidades acompañan el ejercicio del diálogo, y no como un simple mecanismo para alcanzar metas privadas”.* (Cortina, 1997:111)

Para esta autora, la ética del discurso es la corriente capaz de dar razón de una moral cívica con una construcción teórica superior a otras debido al mayor acabado filosófico de su fundamentación racional.

Como complemento de los planteamientos de Laclau y Mouffe, Cortina propone una ética de la sociedad civil “*que pase de la perspectiva de derechos a la de responsabilidades*”, con una visión de intereses universalistas como elemento fundamental para la construcción de la democracia radical. Al saberse responsable por otros, esta visión se inspira en un mundo de solidaridad positiva y plantea que

*“la sociedad civil que necesitamos no es, pues, la que se mueve por intereses particularistas..., sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universalistas, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta y a la defensiva. Una sociedad semejante será imposible sin una moral creciente de las personas que la componen, moral que hoy se expresa en lo que, con mayor o menor fortuna, se viene denominando el auge de la ‘ética aplicada’”.* (Cortina, 1997: 155, 157)

Esta sociedad civil lleva también a la noción de sujeto como ‘hombre político’, asociada a la concepción participacionista de democracia.

Su concepto de sujeto autónomo es clave para la ética aplicada y para la construcción de la democracia radical, pues este ejerce su autonomía en distintos ámbitos de la vida social (político, médico, ecológico, pedagógico, económico, etc.) y atiende a sus peculiaridades. Las dos dimensiones que constituyen a este sujeto que se autodenomina ‘yo’ son la autonomía personal y la autorrealización individual, de decisiva trascendencia para aquellos ámbitos de la vida social. En el ámbito político, dicha autonomía capacita al sujeto para ser reconocido como persona, sujeto de ‘derechos humanos’ y capaz de asumir la perspectiva de la universalidad.

Para Cortina, la definición de sujeto se da a partir de su concepto como persona, que es una concepción del hombre como interlocutor válido. Este articula dos nociones, a saber:

- a) Cada hombre es un peculiar individuo, por lo que respeta su idiosincrasia
- b) Es capaz de asumir la perspectiva de la universalidad al tener que decidir sobre normas que le afectan a él y a otros.

Así, este sujeto conlleva una doble dimensión moral: autonomía y autorrealización, con lo que dispone de buena voluntad de apoyar intereses generalizables y de garantizar que lo bueno acontezca. Lograrlo requiere de un reconocimiento básico del otro como persona, de un interés activo por conocer sus necesidades, de intereses y razonamientos, de la propia disposición a razonar y de la disposición a optar intereses generalizables.

Esa actitud dialógica genera tolerancia y preocupación activa, respeto y solidaridad. En este sentido, la propuesta de Cortina conlleva la visión del diálogo entre sujetos autónomos como procedimiento. Este elemento en el que prevalece el interés generalizable viabiliza de manera operativa la construcción de la articulación, fundamental para llegar al nivel equivalencial que posibilita la acción colectiva necesaria para el impulso al proceso de cambio social.

Puesto que el sujeto moral para la democracia radical necesita ciudadanos críticos y autónomos dispuestos a enjuiciar a las instituciones y las prácticas, acá adquiere suma importancia la participación política y la noción de autonomía de los sujetos al aprecio por la vida personal y por el espacio público,

En cuanto a las dimensiones participacionismo e igualdad –segundo componente de la democracia radical-, se parte de entender que la democracia radical apuesta a metas deseables en lo moral y realizables en los aspectos técnicos. En el proceso, se busca algo más paciente y costoso: *“lograr que la forma política sea legítima y que los procedimientos de toma de decisión garanticen al máximo resultados justos”*. (Cortina, 1997: 13)

Esta visión corresponde a la dimensión política de la ética discursiva, cuyo principio plantea que son válidas las normas aprobadas por los afectados por ella como participantes en un discurso práctico. Por tal razón, sostiene que la participación es también una forma de vida valiosa en sí misma. Su aplicación a la política aspira a una democracia participativa, que propone igual participación en dos sentidos (Cortina, 1997):

- a) Autogobierno. Ejercicio directo del poder, donde son clave los términos voluntad del pueblo y soberanía popular.

b) Igualdad. Igual oportunidad de ver atendidos sus puntos de vista en resultados de decisiones colectivas.

Frente a esta aspiración, Cortina se pregunta cuál sistema o modelo puede realizarla y expresar las exigencias del participacionismo. Como respuesta parecen bosquejarse dos opciones: el modelo de democratización de los subsistemas sociales y el modelo de descentralización política.

El modelo de democratización de los subsistemas sociales

*“Propone mantener en lo esencial el sistema político de democracia representativa con algunas correcciones poco profundas (reformas en las elecciones, introducción de consultas populares, participación del pueblo en planificaciones a largo plazo, pasos para una des-oligarquización de los partidos), y ‘democratizar’ las instituciones tradicionalmente no políticas, como empresas, escuelas, universidades, fuerzas armadas”.* (Cortina, 1997: 93-94)

Por otra parte, el modelo de descentralización política es aquel

*“según el cual la democracia representativa se elimina y hay dos instancias que toman decisiones que obligan: las unidades sociales de base, de las que arrancan las decisiones, y una instancia central, que ha de mantener el orden y coordinar las tareas”<sup>32</sup>... la auténtica tradición participativa, la que pide una participación igual y efectiva, sería la rousseauniano-marxista.”* (Cortina, 1997: 94)

Señala que, en el primero, no se realiza la participación igual y efectiva. En cuanto al segundo, critica el hecho de que posibilita la participación igual y efectiva solo en los pequeños grupos de base y no en la unidad centralizadora. También el que solo en esos grupos se logra configurar los rasgos que la tradición participativa confía en infundir en quienes participan (autorrespeto, autonomía, actividad, responsabilidad social, interés por la información política e identificación con la sociedad), con lo cual se pierde una visión social más amplia.

En cuanto a la posibilidad de alternativas adecuadas, considera que un proyecto de socialismo democrático liberal posibilita un participacionismo acorde con la ética del discurso. Ayuda a configurar una democracia radical respetuosa con el ‘pluralismo real’. En

---

<sup>32</sup> Cita de pie de página: “Este modelo se liga a Rousseau, Jefferson y socialistas como Fourier y Owen, pero también a Marx, Lenin, Cole, Yugoslavia y la Nueva Izquierda. Ver Lindner, *op.cit.*, pp.19 ss.” (Cortina, 1997: 94)

coincidencia con Laclau y Mouffe, este socialismo enfatiza la superación de toda dominación desde la conciencia de la igualdad de los sujetos. Es el sistema político al que apuesta el proyecto de democracia radical y plural ubicado dentro de la concepción participativa de la democracia y que propone y lucha por el ideal de una igual y efectiva participación.

La propuesta de democracia radical se basa en considerar que el poder y el antagonismo son ‘inextirpables’, por lo que toda emancipación será parcial. Subraya el reconocimiento de la existencia de relaciones de poder, la necesidad de transformarlas y la renuncia a la ilusión de que es posible librarse de las mismas como lo específico del proyecto de democracia radical y plural. Puesto que son parte constitutiva de lo social, la principal cuestión de la política democrática no es cómo eliminar el poder, sino cómo constituir formas de poder que sean compatibles con los valores democráticos.

Por eso es que la identidad como una construcción política es un proceso abierto, incompleto e inacabado, al igual que la construcción de la democracia. Pluralismo, diferencia y antagonismo son los elementos fundamentales de una propuesta de democracia radical, plural y agonística. Así el objetivo de la política democrática es transformar el antagonismo en agonismo.

Como último componente de la democracia radical, algunas de las principales estrategias correspondientes al planteamiento de la democracia radical para Cortina son el diálogo entre sujetos autónomos como procedimiento –en el que prevalece el interés generalizable-; el desarrollo del ideal de ciudadanía; el fomento de una voluntad y una opinión ‘democrático-radical’ en el ámbito de la publicidad informal, espontánea y no institucionalizada; y la construcción de un nuevo ‘sentido común’.

Esta última –de especial importancia para la generación de articulaciones que posibiliten la participación ciudadana- se orienta a transformar la identidad de diferentes grupos a partir de una lógica que combina los principios de libertad e igualdad y exige el reconocimiento de la diferencia: lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo, lo plural y, por lo tanto, el conflicto. Conlleva la construcción de una *ciudadanía democrática radical*.

La construcción de esta ciudadanía trasciende hasta niveles hasta abonar a una ciudadanía ‘cosmopolita’. Tiene la visión de convertir al conjunto de los seres humanos en una

comunidad en el sentido de tener una causa común donde el reconocimiento de la ciudadanía social es condición sine qua non para que todos los seres humanos se sientan y sepan ‘ciudadanos del mundo’. (Cortina, 2001)

Este factor es uno de los elementos fundamentales para el análisis de la presente investigación porque el caso salvadoreño ha planteado su debilidad, según se observa en la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana y su funcionamiento. De acuerdo con Cortina,

*“significa –a mi juicio- que, aunque el sujeto se desvanezca en mecanismos sin sujeto, es de los sujetos de quienes se espera en último término la radicalización de la democracia: sólo si los individuos tienen la buena voluntad de potenciar asociaciones que no se ocupen de intereses grupales, sino generalizables, sólo si se esfuerzan por que el poder político les escuche, sólo si los gobernantes elegidos tienen la buena voluntad de escuchar las razones que apoyen intereses generalizables, queda alguna esperanza de democracia radical...Una ética semejante, ... debería urgir la creación de mecanismos a través de los que pueda ejercerse de modo decisivo la autonomía de los ciudadanos...En cualquier caso viene a mostrarse con estas reflexiones que no hay democracia radical sin sujetos morales. Afirmación grave, sin duda, en tiempos como los nuestros en los que se ha venido criticando duramente la idea de sujeto como un producto nefasto de la Modernidad.”* (Cortina, 1997: 121-122: énfasis añadido)

Se convierte en cuestionamiento fundamental porque es de los sujetos de donde parten las prácticas que construyen la democracia, que se combina con factores institucionales.



**a. Un punto de convergencia entre Adela Cortina y Mauricio Merino: Ética de la responsabilidad**

Al abordar la relación entre participación ciudadana y democracia, Mauricio Merino afirma que

*“la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades. Y al mismo tiempo, esa decisión de participar con alguien en busca de algo supone además una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo moderno. De ahí que el término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas...El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación...La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal” (Merino, 1997:10-11)*

Estos dos componentes de la participación están ligados a lo que, en la práctica, ha significado la crítica más importante formulada a los partidos políticos: su tendencia a excluir, que obedece al propósito de obtener y mantener el poder, por el que están dispuestos a sacrificar los ideales de la participación democrática. Frente a la realidad de actores que han marcado las condiciones y el medio para facilitar o limitar la participación ciudadana en función de sus arreglos de poder, se encuentran dos dilemas básicos en torno a la participación (Merino, 1997: 11-13):

1. No todos quieren participar aunque puedan y no todos pueden hacerlo aunque quieran.
2. La participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales ni puede producir los mismos resultados para quienes deciden formar parte de un propósito compartido.

Con mayores o menores limitantes, estos procesos participativos van encauzándose en el medio político por cuatro vías: el ejercicio del voto, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o a favor de algún candidato en particular, en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico y las que se derivan de algún conflicto en particular. Su rasgo común es el ser ejercidas en el marco del estado de derecho, que exige la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar.

Merino plantea que, aunque la participación ciudadana es indispensable para la democracia, una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales podría incluso llegar a destruirla. En relación a esto, pregunta cuáles son las dosis de participación ciudadana que permiten la consolidación de la democracia. Al respecto, entre varias conclusiones sobre su investigación, Millbrath destaca que es un hecho que *“no se necesita una muy alta participación para el éxito de la democracia... No obstante, para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos, es esencial que un alto porcentaje de ciudadanos participe, al menos, en los procesos electorales”*. (Merino, 1997: 39)

Acá entra en juego lo que Merino denomina ‘el dilema más importante para la consolidación de la democracia’: la gobernabilidad. Esta reproduce la tensión entre igualdad y participación ciudadana, demandas y libertad-capacidad de decisión del gobierno y de respuesta ante las demandas, el marco en el que se mueven las democracias modernas. En este dilema, Merino aclara que sumar la participación ciudadana a las tareas del gobierno significa reforzar sus lazos de coordinación entre sí mismos y la sociedad que los eligió. Así, la participación ciudadana lleva a relacionar lo que la representación política fragmentó, por lo que ambos son procedimientos democráticos y ambos están llamados a coexistir. Las elecciones, para designar cargos públicos; las relaciones cotidianas entre sociedad y gobiernos en todos los niveles, para dirimir conflictos y soluciones comunes.

La creciente participación ciudadana ha introducido cambios en las prácticas de gobierno. Su comprensión se apoya en buena medida en el concepto de responsabilidad pública, que constituye una de las preocupaciones centrales en las democracias modernas. Se

asocian al cumplimiento de esta responsabilidad términos como “*responsivness*” y “*accountability*”<sup>33</sup>.

*Responsivness* toma el sentido de responsabilidad en cuanto al deber de responder como gobernantes ante la sociedad que los eligió y a sus necesidades, demandas y expectativas. *Accountability* es entendida como la obligación de rendir cuentas sobre la actuación en el mando gubernamental. En ambos casos la participación ciudadana es esencial. Por un lado, para garantizar respuestas flexibles a las demandas de la población; por el otro, para mantener una estrecha vigilancia y control sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

La idea de que los gobiernos se encuentran comprometidos a ser responsables en ambos sentidos, pero

*“no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Camino de doble vuelta, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia: hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada”* (Merino, 1997: 49; cursiva añadida),

que guarda estrecha relación con el planteamiento hipotético general de la presente investigación.

Responder a estas obligaciones supone una cierta ética, una serie de valores democráticos que no solo son exigibles a los gobiernos, sino a todos y cada uno de los ciudadanos que dicen participar a favor de la democracia: responsabilidad, tolerancia, solidaridad, y justicia. Los valores y virtudes públicas en cuestión construyen, en conjunto, la participación ciudadana a través del diálogo y se desarrollan para hacer crecer la democracia. Es este el punto de encuentro en el nivel de la ética con Adela Cortina (1997, 2001). Para ella, los valores que componen una ética cívica son la libertad, la igualdad, la solidaridad, el respeto activo y la disposición a resolver los problemas comunes a través del diálogo.

---

<sup>33</sup> Ninguna ha logrado obtener aún una traducción satisfactoria a su significado en inglés, por lo que es usual utilizarlas en su expresión y sentido originales.

Ambos autores rescatan los ideales y rasgos de los participacionistas de voluntad popular y soberanía popular, pero reconocen el marco de vigencia, coexistencia y complementariedad tanto de los ideales participativos como de los representativos en las democracias modernas. Superan, así, el enfoque de derechos por el de responsabilidades.

Se destaca la importancia de que el factor moral cobre también protagonismo, puesto que se vuelve indispensable la formación de una ética civil democrática para poner en movimiento los recursos e institucionalidad democrática desde la perspectiva la responsabilidad ciudadana como garante de la responsabilidad de los funcionarios públicos. El que ambos son factores relacionados e interdependientes es punto de relación con la presente investigación, marco desde el cual será realizado un análisis más integral una vez que sea incorporada esta dimensión ética y moral.

El aporte complementa el sentido de la sociedad civil y sujeto que corresponde al enfoque de democracia radical –según la propuesta de Cortina- y está acorde con el planteamiento inicial de Laclau y Mouffe. En adelante, estos darán el marco teórico de referencia para el análisis de los procesos de participación ciudadana salvadoreños a la luz de la visión de contraloría social y ciudadana como parte de los derechos y deberes ciudadanos.

Este enfoque se centra en una visión más amplia que las alianzas en función de intereses. Presenta una base distinta –moral y ética- como elemento que viabiliza la articulación y esa creación de una identidad común movida por la solidaridad. Además, esta visión explica la esencia de muchas experiencias de participación ciudadana concretas en El Salvador y el papel jugado por la sociedad civil en los procesos que se impulsan con una aspiración de justicia e igualdad.

#### 1.4 Recapitulación: Categorías y conceptos básicos de la investigación

Los aportes de Laclau y Mouffe, Cortina y Merino son los que mejor abonan a la perspectiva que busca desarrollarse en la presente investigación, por lo que serán combinados a fin de obtener una comprensión amplia de la **democracia radical y plural** como filosofía moral y política que se preocupa por definir en la teoría y en la práctica las características, posibilidades y límites de la democracia. Ella articula una amplia serie de luchas democráticas que contribuyen, a través de un método dialógico, a la construcción de una hegemonía democrática que tiene como base la noción de sujeto autónomo reconocido como interlocutor válido, al que le son respetadas su libertad individual y su libertad política, así como su quehacer en lo privado y en lo público, y que comprende también su capacidad de universalidad y disposición al apoyo por intereses generalizables. Esta visión de democracia radical reconoce la existencia de una pluralidad de sujetos y relaciones sociales que tienen capacidad de diálogo y entendimiento mutuos. También, la de aspiraciones de igualdad y libertad, cuyo compromiso es garantizar que lo bueno acontezca con prioridad del interés generalizable. El horizonte de esta apuesta por la democracia radical se perfila a través de un proyecto político democrático de socialismo liberal democrático.

En este documento se entenderá que la **participación ciudadana democrática radical**

- (a) Es un proceso de intervención de la ciudadanía organizada en el ejercicio del poder, en interacción con el estado (local o nacional), como portadora de intereses sociales generalizables.
- (b) Tiene como finalidad ejercer sus derechos y deberes frente al mismo para incidir en la toma de decisiones sobre sus políticas y funciones, de modo que le favorezcan, atendiendo a su diversidad y articulando su pluralidad, en el marco de una radical interpretación de los principios de libertad e igualdad.
- (c) Constituye la piedra angular para el desarrollo institucional y cultura democráticos, que son los elementos fundamentales para la profundización de la democracia en tanto proceso que siempre será incompleto y perfectible, pues se enfrenta con la realidad de la existencia de la diversidad y el conflicto. Crece haciéndose y desarrollándola, abre y consolida los espacios y mecanismos para su desarrollo.

- (d) Consta de diversidad de dimensiones, niveles, formas y mecanismos, que van desde expresiones incipientes hasta la incidencia en la toma de decisiones que la profundizan y amplían, fortaleciendo así la democracia.

Ambos conceptos y sus componentes serán relacionados a partir de los planteamientos de la democracia radical con las categorías y conceptos centrales que orientan la investigación. Así, para el análisis de los procesos de participación ciudadana en El Salvador:

***El cambio social*** es el proceso que enmarca las grandes e importantes transformaciones políticas ocurridas en el país, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, en la búsqueda de la democratización del sistema político impulsadas por los actores democráticos provenientes de diversidad de sectores que buscan la apertura de espacios políticos y de poder que canalicen y respondan a las demandas de una ciudadanía amplia, compleja y plural.

***El sistema político*** comprende a los partidos políticos, el sistema de partidos, el sistema electoral y los órganos del estado, elementos que estaban supuestos a profundizar su democratización en la posguerra e inciden en el nivel institucional. Por su parte, este comprende las normas, estructuras, procedimientos y valores democráticos. Son de especial interés los espacios abiertos para la participación ciudadana, como canales de las demandas de las diversas formas de acción colectiva.

Si bien en algunas instancias se han acercado o han tenido acceso a instancias de toma de decisiones, estas dinámicas y formas de acción colectiva canalizadas a través de los espacios de participación ciudadana aún no llegan a incidir en la democratización de los más importantes actores políticos. Por ello, están bastante distantes de provocar rupturas o transformación de las estructuras de poder y mucho más lejanas de abrirse a un tipo de participación ciudadana democrática radical como la que se ha planteado.

***Las formas de acción colectiva*** comprenden grupos y organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que, en Latinoamérica, han estado asociados al cuestionamiento de la representatividad política, así como a la reivindicación de derechos de poblaciones indígenas, consumidores, sectoriales –genéricos y por edades-, sociales urbanos y defensa del medioambiente.

***Las estructuras de poder*** abarcan los ámbitos político, del gobierno y el estado. Por ello, relacionan a este último con los partidos políticos, la acción y participación política

institucionalizada y no institucionalizada, el tipo de democracia y su correspondiente sistema de representación.

**Las instituciones** serán definidas a partir de los elementos característicos de una institución: (a) es un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno (formal o informal), con cierta estabilidad en el tiempo que (b) afecta el comportamiento individual e (c) implica que exista un sentido de valores compartido. (Peters, 2003). **La institucionalización** será el proceso en el que dichas características se establecen y amplían.

Sin embargo, siendo claro que el proyecto de la democracia radical y plural es interminable, su enfoque participativo, sus aspiraciones, proyecto y metas resultan un interesante y útil punto de referencia para el análisis de las prácticas concretas, guiadas por sus conceptos centrales como hegemonía, pluralismo, ciudadanía y comunidad.

Las dimensiones y niveles de la participación ciudadana serán desarrolladas con mayor detalle en el siguiente capítulo ya que es a través de ellos que se operacionalizarán las variables democracia y participación ciudadana de la presente investigación.