

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



FLACSO
EL SALVADOR

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

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

Karina Esther Grégori Méndez

San Salvador, El Salvador
Marzo de 2010

Índice

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

Capítulo 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo 2

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

Capítulo 3

Transformación de los procesos de participación ciudadana en el período de post-guerra (1992-2006): Restricción a la participación directa y tendencia al declive

101

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

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

Capítulo 4

Características generales de la participación ciudadana de post-guerra:

Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

directa decreciente 159

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

Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

directa decreciente..... 160

4.1 Débil funcionamiento: estructuras y niveles 160

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

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

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

b.2) Análisis por formas de participación 188

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

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

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

Bajos niveles de participación ciudadana.....213

Reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional216

Conclusiones 227

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

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

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

Índice de cuadros, tablas, gráficos e ilustraciones

Cuadros

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

Tablas

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

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

Gráficos

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

Ilustraciones

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

Índice de anexos

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

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

Capítulo 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

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

Introducción

El presente capítulo muestra la transformación de los procesos de participación ciudadana a lo largo de todo el período de post-guerra. Esta dinámica va marcando cambios en la naturaleza de las formas de participativas, que se observan en fases específicas de auge y declive.

Desde el momento de la firma de los acuerdos de paz en 1992, una nueva dinámica de la participación ciudadana introduce cambios fundamentales en el sistema político y un tipo de demandas antes inexistente. Unidas a las sindicales, marcan un primer período de auge.

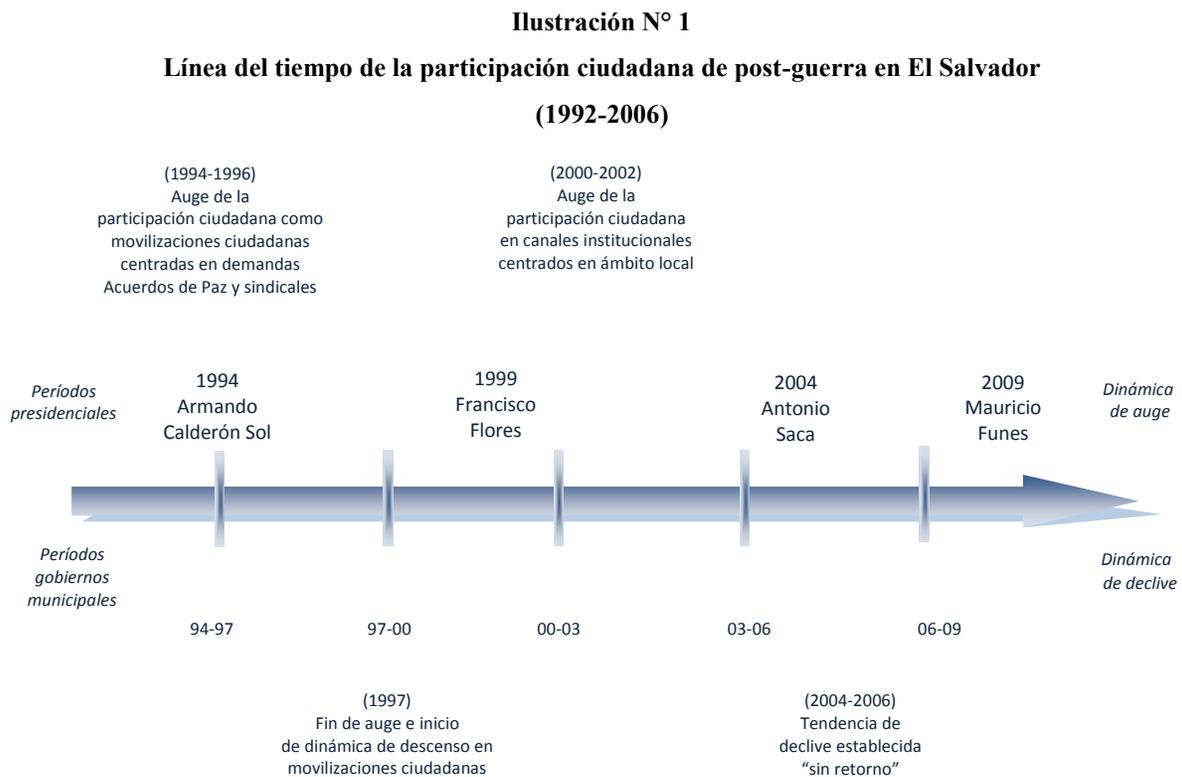
Los cambios en el sistema político facilitan la incorporación de actores antes excluidos y —con la llegada del FMLN a los gobiernos municipales a partir del año 1994— el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana. Son inauguradas las ‘gestiones municipales participativas’, que dan pie para el inicio de experiencias participativas diversas y llevan consigo el germen de transformación de estos procesos. Como resultado, las experiencias se ven multiplicadas hasta el año 1997, cuando la participación ciudadana sufre un dramático descenso.

Simultáneo al crecimiento de nuevas formas participativas en el escenario municipal, la participación expresada en movilizaciones ciudadanas de ‘participación directa’ — desarrolladas en general fuera del marco institucional— empieza a mostrar un descenso paulatino. Al final del período, se confirma como tendiente a desaparecer. Hacia el año 2000, se observa otro giro hacia la construcción de una nueva esencia de los procesos participativos: la participación ciudadana centrada en el ámbito local, desarrollada dentro de canales institucionales en este escenario. No solo marcó un nuevo período de auge, sino que, en adelante, delimitó la esencia de la participación al marco institucional local según el diseño institucional que se desarrolla entre los años 2002 y 2004. Fue consolidado en el siguiente período a partir de la aprobación de la reforma del Código Municipal en diciembre del año 2005, en su título IX, dedicado a la participación ciudadana.

Pese al avance del marco normativo dedicado a facilitar canales institucionales para la participación en lo local, la participación ciudadana en este escenario empezó a columpiarse entre alzas y bajas desde el año 1999. Se mantuvo mayoritariamente en estas últimas. La participación popular movilizadora al margen de la institucionalidad siguió cayendo.

La tendencia irregular de desarrollo de los procesos participativos a lo largo de todo el período de estudio es clara. A la luz de los propios datos, en el año 2004 se marca una tendencia irreversible de declive sin retorno, que termina de establecerse entre los años de 2004 y 2006. Confirma que, desde los principales actores del proceso político salvadoreño, no existe aún una apuesta a avanzar en la vía de la democratización. Por el contrario, se retrocede en su base medular de desarrollo: la participación ciudadana.

Las grandes tendencias que han sido detalladas son sintetizadas en la siguiente ilustración:



Fuente: Elaboración propia con información de Anexo N° 8, *Cuadro resumen de cronología de formas de participación ciudadana por años*, y resultados de *Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador de post-guerra (1992-2006)*.⁵⁷

⁵⁷ La lista de los 45 casos estudiados se encuentra en el Anexo N°4- Inventario 45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2009). Las fichas síntesis de los 45 casos pueden observarse en el Anexo N° 5.

Esta ilustración marca las grandes fases que sigue la dinámica de los procesos participativos en el período de post-guerra. Es la referencia básica a seguir durante la lectura del capítulo, que ha sido organizado alrededor de los períodos que indican hechos significativos que marcan un cambio en las tendencias del desarrollo participativo.

En cada período, son contextualizados los cambios ocurridos en los procesos participativos y relacionados con los factores que han intervenido en su surgimiento y avance para explicar las grandes tendencias en su funcionamiento. Se concluye que estos procesos se ven marcados fundamentalmente por las dinámicas de cambios políticos asociadas a los procesos electorales, tanto en los gobiernos municipales como el ejecutivo y legislativo. También, por las decisiones políticas que derivan de los mismos, tanto en la apertura o no de espacios y promoción de la participación ciudadana como las decisiones de políticas de estado que afectan a nivel nacional.

Durante el desarrollo del capítulo, se irá observando que las características principales en esta dinámica de transformación de los procesos participativos son la restricción a la participación directa y el establecimiento de una tendencia al declive.

Estas características muestran que prevalece, en los actores principales del proceso político salvadoreño —los partidos políticos y la ciudadanía—, una visión más cercana al autoritarismo, cuyas características predominantes son exclusión y la marginación. Dichas características y su análisis enmarcado en los procesos de participación ciudadana y su transformación en el período 1992-2006 se observarán y caracterizarán desde cada una de las dimensiones definidas para su estudio: tiempo, espacio, forma y funcionamiento. Esta caracterización dará cuenta de una amplia diversidad de formas existentes y de un débil funcionamiento e institucionalización. Se evidenciará, además, que la participación ciudadana se transforma y decrece en el transcurso del período en estudio tanto en sus expresiones más directas como en tendencia general.

Hasta la fecha, el abordaje académico acerca de la participación ciudadana en el país ha sido realizado a partir de estudios en torno a la cultura política⁵⁸, a la democratización, al

⁵⁸ Son los más numerosos, entre los que destacan una serie de estudios cada dos años con la Universidad de Vanderbilt, coordinados en el país por Córdova y Maihold, sobre Cultura política democrática, con apartados específicos sobre participación ciudadana, como parte del proyecto Barómetro de las Américas. Córdova, Cruz y Selligson (2000, 2004, 2007); Selligson (1997); Córdova y Selligson (1995).

cambio institucional⁵⁹, al desarrollo local⁶⁰ o al estudio de mecanismos y/o casos de participación ciudadana en particular⁶¹, lo que ha restringido a estos campos específicos el análisis durante los años noventa y principios del nuevo siglo. Posteriormente ha sido incorporada la visión acerca de la transparencia y contraloría ciudadana⁶², con lo que se trasciende al campo de la evaluación de la toma de decisiones vinculantes. Sin embargo, aún no ha sido desarrollado un estudio comprensivo de la situación de la participación ciudadana a nivel nacional. Esta tesis pretende ser una primera aproximación a ello.

El estudio tiene como base el inventario y análisis de 44 experiencias de participación ciudadana, de entrevistas a actores relevantes y del análisis documental del período, desde el año 1992 hasta el 2006. Incluye una experiencia adicional que inicia en el año 2007 (Movimiento Amigos de Mauricio), con la que se completan 45 casos estudiados.

El capítulo organiza los períodos que marcan los principales cambios en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana en la post-guerra. Para cada uno, se mostrará cómo la participación ciudadana ha pasado de formas de participación más directa a otras que la limitan. Se observará que las dinámicas delegativas y representativas son las que se imponen y resguardan los intereses de sectores que reproducen un sistema político autoritario.

3.1 Los antecedentes: La organización social y política en municipios bajo control guerrillero durante el conflicto armado

Los antecedentes inmediatos de la participación ciudadana de post-guerra tuvieron como base experiencias de organización social y política desarrolladas en municipios que estuvieron bajo dominio guerrillero durante el período de conflicto armado que finalizó con la firma de los acuerdos de paz en 1992.

⁵⁹ Briones y Ramos, 1999; PNUD. 2001; FUSADES. 2005; Córdova Macías, et al. 2006.

⁶⁰ Red para el Desarrollo Local-RDL (2000, 2005)

⁶¹ Entre las más importantes sistematizaciones se encuentran: SACDEL (1998), Cerritos y Rodríguez (2005); Rodríguez y Jiménez (2005)

⁶² Ver una importante sistematización de USAID sobre los mecanismos de participación ciudadana en El Salvador. 2007. *Construyendo transparencia en los municipios. Diagnóstico y líneas programáticas para promover la transparencia a nivel local en El Salvador*. USAID, Programa de Transparencia y Gobernabilidad (TAG), Marzo 2007. También COMURES. 2003. *Propuesta para una estrategia de transparencia municipal*.

Todos estos municipios, considerados como ‘territorios liberados’ durante la guerra, desarrollaron formas de participación articuladas al FMLN: directivas, comités, consultas, cabildos abiertos, asambleas comunitarias, asambleas generales y gobiernos populares en los que la organización, el diálogo y las consultas directas con la población eran la constante, pero enmarcadas en los intereses de la lucha armada.

Estos antecedentes han sido observados en cinco de los municipios analizados en el estudio de casos: San José las Flores y San Antonio los Ranchos (Chalatenango), Tecoluca (San Vicente); Jocoaitique (Morazán) y Comacarán (San Miguel). Las formas de organización y participación desarrolladas se muestran a continuación.

Cuadro N° 9

Formas de participación ciudadana desarrolladas en municipios bajo control guerrillero durante el conflicto armado⁶³

Municipio	Formas de participación ciudadana desarrolladas ⁶⁴								
	Directivas/ asociaciones comunales	ADESCO	Directiva partidaria	Gobiernos populares locales	Asamblea general popular/ comunitaria/ sectorial	Consultas	Cabildos abiertos	Comités/ Comisiones	Total
Jocoaitique	x	x						x	3
Comacarán	x	x				x			3
Tecoluca	x				x	x	x	x	5
San Antonio Los Ranchos	x		x		x		x		4
San José Las Flores	x	x	x	x	x	x	x	x	8
TOTAL	5	3	2	1	3	3	3	3	23

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

⁶³ Sin fecha de inicio exacta. Fueron desarrolladas durante el período del conflicto armado que inició en 1981 y perduraron luego de firmados los Acuerdos de Paz en 1992.

⁶⁴ **Directivas/ asociaciones comunales:** Mecanismo que facilita la organización de ciudadanos y ciudadanas que habitan en un espacio determinado del territorio, conducidos por una junta directiva sin personería jurídica.

ADESCO-Asociación de Desarrollo Comunitario: Mecanismo que facilita la organización de ciudadanos y ciudadanas que habitan en un espacio determinado del territorio, conducidos por una junta directiva con personería jurídica.

Directiva partidaria: Organización directiva a nivel local que trabaja en función del programa de un determinado partido político. Las de estos tres casos están articuladas a las organizaciones internas del FMLN como movimiento guerrillero.

Gobiernos populares locales: Organización directiva a nivel local que coordinaba la satisfacción de necesidades básicas para la población civil que permanecía en zonas despobladas a causa del conflicto armado.

Asamblea general popular/comunitaria/sectorial: Máximo órgano de dirección comunitario o sectorial, formado por todos los vecinos, residentes o afiliados. Elige las directivas y comités.

Consultas: Mecanismo de participación ciudadana, de carácter vinculante, convocado por el concejo municipal para someter a la aprobación o rechazo de la ciudadanía, temas trascendentales para el bienestar público.

Cabildos abiertos: Mecanismo periódico por medio del cual el gobierno municipal informa acerca de su gestión, rinde cuentas y discute con la ciudadanía los temas de su interés o los planteados por esta.

Comités/Comisiones: Instancias de participación ciudadana, de carácter permanente, de consulta y/o apoyo operativo en algunas áreas específicas de problemas sociales.

Estos municipios contaban con un complejo nivel organizativo⁶⁵. En tres de ellos, las estructuras organizativas se adaptaron también a los procesos de desplazamiento y repoblación: Tecoluca, San Antonio los Ranchos y San José las Flores. A causa de eso, comparten algunas características más específicas:

- Desarrollaron asambleas generales, comunitarias o sectoriales como un mecanismo establecido por la organización local, que funcionó en una lógica de *participación directa y popular*. Constituía la máxima autoridad, la cual debatía sobre decisiones que les afectaban y elegía a los miembros de las directivas y comités.
- En zonas que se vieron despobladas por el conflicto armado —como es el caso San José las Flores—, la población civil que permanecía en zonas despobladas por el conflicto llegó a constituir ‘Poderes populares locales’ (PPL), gobiernos populares que se encargaban de atender la salud, educación, servicios básicos de la población que permanecía en dichas zonas y su ‘autodefensa’. Estos gobiernos populares abarcaban varias comunidades, contaban con el respaldo de asambleas generales de base —sus directivas— y se articulaban a Poderes Populares Regionales. Esta dinámica se mantuvo durante los desplazamientos internos y fuera del país hasta la repoblación.
- La experiencia de desplazamiento, refugio y repoblación reforzó la organización, la disciplina, la solidaridad y la identidad colectiva. Surgieron nuevas formas y niveles organizativos que articulaban a poblaciones para enfrentar estas situaciones y para atender a sus problemáticas particulares. Muchas se mantuvieron después del proceso de retorno, en el contexto de paz.
- La organización y el modelo de los poderes populares locales constituyeron la fortaleza para la sobrevivencia durante la guerra. Se dinamizaban con organizaciones de base numerosas y específicas, según el tipo de necesidades a atender, gestionadas por comités de diverso tipo.

⁶⁵ Comprendía organizaciones de base comunitaria, pero también a nivel cantonal, y regional. Además contaba con comités en diversas áreas como salud, educación, mujeres y otros. Algunos contaban también con organizaciones productivas. La articulación al FMLN también dinamizaba la organización en distintos niveles. Este apartado se desarrolla con información proveniente de las fichas individuales de casos, con datos de Córdova y Lara (1996); Arancibia, et al. (1999); y Enríquez, et al. (2001).

- Los cabildos abiertos se mantuvieron como mecanismos activos de información y diálogo, pero de menor impacto que las asambleas.

Una vez finalizado el conflicto armado, se vieron transformadas por diversos motivos. Por ejemplo, algunas experiencias de refugio y repoblación tuvieron que adaptarse a nuevas formas participativas al retornar a sus lugares de origen. En otros, la permanencia en el territorio llevó al desarrollo de procesos de negociación y concertación a nivel local, a favor del desarrollo de estos municipios. En unos u otros casos, todos derivaron en experiencias de una amplia participación directa.

Estas formas organizativas se transformaron en el germen de gestiones municipales participativas en el período inicial de post-guerra al verse inmersas en los cambios políticos ocurridos luego del triunfo electoral del FMLN en numerosos gobiernos municipales a partir del año 1994.

Los cinco municipios analizados en este apartado comparten la característica de llegar a ser gobernados por el FMLN en las primeras elecciones de la post-guerra, a partir de 1994, y mantener su identificación con este partido en adelante.

Con relación a la conclusión anterior, hay que hacer notar un hecho importante acerca del caso de Comacarán: el alcalde del municipio desde 1988 a la fecha, Enris Arias, inició su gestión con el PDC en la guerra y se mantuvo con este partido durante tres períodos como estrategia política en este territorio del ERP/FMLN, del cual era militante. A partir del año 1997, ha ganado el gobierno municipal durante otros cuatro períodos para el FMLN. (Polío, 2010) De esta forma, aunque el PDC ganó oficialmente las elecciones en el año de 1994, los arreglos políticos y la dinámica de gobierno se mantuvieron identificados y articulados con el FMLN. Este alcalde completó al año 2009 siete períodos de gobierno municipal, equivalentes a 21 años en el cargo.⁶⁶

⁶⁶ En cuanto al récord del número de años, esta trayectoria es similar a la de Milagro Navas, alcaldesa de Antiguo Cuscatlán por el partido ARENA. Ambos ganaron en 2009 su octavo período consecutivo, que culmina en el año 2012. Son los únicos alcaldes que lo han logrado.

Como este caso muestra, es importante subrayar que se van marcando desde este período algunas de las importantes *características* que facilitan la consolidación de los procesos participativos: un antecedente organizativo fuerte, la continuidad del mismo partido político, continuidad del mismo alcalde y voluntad política. Estos elementos resultan fundamentales en el desarrollo de las experiencias participativas mejor establecidas a lo largo del período en estudio.

Finalmente, hay que señalar algunas implicaciones negativas de las formas participativas vinculadas a la lógica de guerra, como el funcionamiento vertical de las estructuras organizativas y el mantenimiento de los mismos liderazgos por décadas. Luego de la finalización del conflicto armado, se suma a lo anterior la disputa por el control partidario versus la autonomía ciudadana, expresada en la lucha por el desarrollo de mecanismos institucionales ligados al municipio y el poder de mecanismos propios de la estructura partidaria, enraizada en la comunidad y localidades.

Este es el caso del municipio de Jocoaitique, que muestra cómo en algunas formas de participación local, pese a contar con el importante antecedente organizativo antes señalado funcionan con una lógica distinta, se impone el interés político-partidario sobre el interés de la población local.

En este municipio, para el año 1996, frente a la problemática de acceso a la tierra para desmovilizados y tenedores, se observaba y reconocía la tendencia autoritaria de la administración municipal de ese período —en manos del FMLN—, que tenía el control de todo lo que sucedía en su interior.

Se señalaba que las ADESCOS habían surgido por el interés del alcalde para contar con organismos de dirección cantonal y por caserío que apoyaran su gestión, no por demanda de la población. Estas funcionaban bajo un carácter vertical que desalentaba a la población a apoyar los proyectos de la administración municipal. El hecho se reflejaba también en la reducida asistencia de los campesinos a las asambleas generales, por lo que la participación ciudadana se vio disminuida. (Córdova y Lara, 1996)

Estas implicaciones, en conjunto, se constituyeron en vicios autoritarios que, en numerosos casos, aún no han sido superados, tal como podrá observarse en los subsiguientes apartados.

En resumen, el antecedente organizativo en zonas bajo dominio guerrillero y vinculadas a las estructuras partidarias del FMLN en el período del conflicto armado fue el primer y más importante referente del desarrollo participativo posterior a la firma de la paz.

En este período, y para los casos estudiados, los mecanismos de las asambleas generales, las consultas y gobiernos populares mostraron el mayor peso que tuvieron las formas de participación directa, sobre las representativas, en las lógicas de conducción política.

Por otro lado, las experiencias analizadas derivaron, luego del alto nivel organizativo desarrollado, en gestiones municipales participativas reconocidas a nivel nacional por su permanencia en el tiempo y su desarrollo. Algunos de estos casos —especialmente Tecoluca, Comacarán San José las Flores y San Antonio los Ranchos— se constituyeron en modelos para el desarrollo participativo a nivel nacional. Las experiencias organizativas y participativas acumuladas en estos municipios constituyó la base para las gestiones municipales participativas que el FMLN empezó a desarrollar en estos mismos municipios al ganar sus primeras elecciones municipales y en otros que ascendieron a 15 en esa primera elección.

Estos municipios muestran que un antecedente organizativo fuerte, la continuidad de un mismo partido político y un/a mismo/a alcalde/sa, son elementos fundamentales en el desarrollo de experiencias participativas sólidas. Estas características seguirán siendo observadas, junto a otras, en los apartados siguientes.

3.2 La primera experiencia de participación ciudadana de la post-guerra: Nejapa 1994. Inicio de experiencias de concertación

El primer y fundamental antecedente del cambio de los procesos participativos directos hacia un nuevo tipo de dinámica en la post-guerra tuvo lugar en el municipio de Nejapa⁶⁷. A fines

⁶⁷ Las especificaciones acerca de la experiencia de este municipio están basados en Enríquez et al. (1997). Es detallada en este espacio solamente como el primer antecedente importante de la diversificación de los procesos
Karina Esther Grégori Méndez, FLACSO-PCP | 111

del conflicto armado (1992), este mostraba un bajo nivel de acumulación de capital social e institucional, con niveles de organización sumamente limitados. De las cuarenta y cuatro comunidades que lo componían, solo una contaba con personería jurídica, solo ocho contaban con algún tipo de organización y de representantes electos democráticamente y solo cuatro mantenían relaciones entre sí por pertenecer a una organización nacional, la Coordinadora de Comunidades Marginales (CCM). En el sector económico existían mayores niveles de organización —en especial entre las cooperativas— y no existían organizaciones sociales más que las tradicionales instituciones eclesiásticas y la de Alcohólicos Anónimos.

El trabajo de las ONG era relativamente nuevo en esa época. Los organismos del gobierno en el municipio eran institucionalmente débiles. Las organizaciones gubernamentales solo mantenían relaciones esporádicas entre ellas. No existía forma alguna de articulación intersectorial que nucleara a los diferentes actores, organizaciones e instituciones del municipio. Su poder se encontraba doblemente limitado debido al estilo centralista del Estado y al poder político militar que ejercían las Fuerzas Armadas y la ‘defensa civil’. El surgimiento del programa Municipalidades en Acción —financiado por la AID para fortalecer los gobiernos locales frente a la insurgencia durante el conflicto— había logrado activar los cabildos abiertos por medio de la oferta de proyectos orientados a generar fuentes de trabajo y mejorar la infraestructura del municipio.

Las únicas dos formas de participación ciudadana en el gobierno municipal se limitaban al ejercicio del voto cada tres años y a una escasa presencia en los cabildos abiertos, en los que solo el 25% de las familias nezapenses participó alguna vez.⁶⁸ No se registra, antes de 1992, decisiones tomadas en conjunto por las diferentes instituciones del territorio ni ordenanzas municipales adoptadas en respuesta a iniciativas de la sociedad civil, ni planificación a nivel

de participación ciudadana en el período de postguerra. No ha sido incluido entre las 45 experiencias analizadas en el estudio de casos.

⁶⁸ Córdova, Cruz y Selligson (2007) plantean, en el mismo sentido y como característica a nivel general, que los niveles de participación “no parecen ser muy altos [...] no más del 25% de la población suele participar de otras actividades. ‘Más aún, las actividades con un claro sentido político, como reuniones sindicales, gremiales o de partidos políticos, no reúnen a más del 5% de la población adulta salvadoreña; mientras que las peticiones de las instituciones gubernamentales no superan el 10%, con los gobiernos municipales como la gran excepción... Los resultados indican que la participación cívica en El Salvador es de hecho baja (12.9 sobre 100), sobre todo si se considera que el promedio salvadoreño está mucho más cerca del límite inferior (0) que del límite superior (100). Sin embargo hay que decir que no es la más baja de toda la región y se ubica más bien hacia el promedio en los niveles de participación, por debajo de Honduras, Jamaica, Perú, Bolivia y República Dominicana.” (Córdova, Cruz, Selligson; 2007:191-193)

de gobierno local o de sociedad civil, ni registros ni seguimiento a indicadores de desarrollo social, ambiental o económico. En otras palabras, las dinámicas de desarrollo local estaban ausentes hasta ese momento. Esta situación comienza a cambiar con los acuerdos de paz. El municipio había sido seleccionado junto a otros 45 municipios del país como sujeto del Plan de Reconstrucción Nacional.

Nejapa fue el único municipio del AMSS donde triunfó la izquierda en las elecciones para alcalde (marzo de 1994), que fueron las primeras elecciones conjuntas para presidente, diputados y alcaldes en el país, y donde hubo presencia de todo el espectro político nacional. Con el cambio de gobierno, cuatro ONG y el gobierno local decidieron hacer una amplia convocatoria a los diferentes actores institucionales del municipio para conformar un mecanismo de participación y desarrollo local. El método empleado fue la elaboración participativa de un pequeño plan de acción municipal. En él fueron comprometidos todos los actores posibles además del gobierno local. Este primer ejercicio de planificación fue realizado con la participación de 17 de las 44 comunidades, ocho ONG, representantes locales del ministerio de educación, la unidad de salud, la casa de la cultura y tres de las nueve cooperativas existentes en el momento.

Fueron alcanzados tres resultados concretos: (1) La decisión de formar un Concejo Municipal de Desarrollo en el que todos los actores del municipio tendrían voz y voto, (2) la definición muy general de las líneas de acción que seguiría este Consejo de Desarrollo (CDN) y (3) la elección de un comité coordinador y tres mesas de trabajo conformados multisectorialmente.

Durante los tres primeros años de gobierno municipal, fue ampliada la organización de comunidades, barrios y colonias de forma que, en 1997, 36 de las 44 poblaciones de Nejapa contaban con representación en el CDN. De estas, 17 contaban con personería jurídica. Al mismo tiempo, fue incrementada la ejecución de proyectos y la presencia de ONG —que llegó a 16—; fueron formadas nuevas organizaciones sociales, de jóvenes y de mujeres y comenzó a ser articulado el trabajo de las cooperativas. Además, desde 1996, la mesa de salud del CDN formó parte del Sistema Local de Salud (SILOS) que abarca la zona norte de San Salvador. En 1997, el gobierno local de Nejapa tomó iniciativa para constituir, junto con otros municipios del norte del AMSS, una asociación micro regional.

Estos resultados fueron producto de considerar que

“[...] dar a la participación ciudadana un carácter institucionalizado implica la creación de mecanismos innovadores y permanentes en la política municipal, superando el sistema de cabildo abierto e involucrando a la población, hombres y mujeres, en el ejercicio permanente del poder”. (Enríquez, et al. 1997: 261)

Con esta lógica fue cerrado este primer período de gobierno municipal y continuada la cadena de cinco períodos —15 años en total— bajo el gobierno del mismo alcalde, René Canjura, quien posteriormente compitió con distintas banderas políticas: FMLN para 1994-2006, CD-PNL para 2006-2009 y FDR para 2009, elección que perdió frente a ARENA por cerca de tres puntos porcentuales. (Ver Portillo, 2009). La experiencia de Nejapa fue pionera en los procesos de planificación participativa y dio pie a la diversificación de formas participativas que, poco a poco, fueron incidiendo y proyectándose a nivel nacional.

Como conclusión del análisis de esta experiencia puede decirse que, en el marco de los procesos de planificación participativa, fueron creados varios mecanismos o instancias de participación y concertación social. Córdova sintetiza estos procesos al decir que:

“[...] ‘poseen dos características comunes: reúnen a una parte importante de las organizaciones locales, y se organizan para generar algún tipo de comunicación y trabajo coordinado más o menos permanente entre los tejidos organizacionales del territorio y las autoridades municipales. A la par de estas características comunes existen considerables diferencias. En algunos casos...incluyen solo a organizaciones de vecinos, mientras que otros también incorporan a otras clases de organizaciones ciudadanas y a entidades públicas dependientes del gobierno central. A veces, el gobierno local es parte del comité, mientras que en otros casos funciona como contraparte’. Estas instancias se caracterizan, en todos los casos, por funcionar como interlocutores válidos de la ciudadanía en los procesos de gestión local”. (Córdova Macías, Ricardo; et al 2004: 35-36)

3.3 Auge de la participación ciudadana centrada en demandas post-acuerdos de paz y sindicales (1994-1996). Participación directa de sectores involucrados

El período 1994-1996 es el de mayor actividad en la participación ciudadana local. Durante él, se dieron cerca de 108 iniciativas, número al que luego no hubo acercamiento próximo. En este período también tuvieron lugar cambios muy importantes a nivel de política nacional⁶⁹:

- a) 1994 fue el año en que tuvieron lugar las primeras elecciones generales de la post-guerra, a las que se incorporó por primera vez un FMLN convertido en partido político y conquistó 15 gobiernos municipales (Jiménez y Rodríguez, 2005:16). Fue inaugurada una etapa de apertura y expansión para gestiones municipales participativas.

- b) En el mismo período tiene lugar un proceso de reestructuración interna del FMLN. El desenlace fue su primera ruptura (1994), que marcaría la definición de espacios de poder de las alianzas FPL-PRTC-PC y ERP-RN y su posterior evolución como partido político. Este proceso limitó, desde ese momento, la profundización de la liberalización del sistema político luego de los logros de los acuerdos de paz, pues no fue consolidado un interlocutor de peso frente a las cerradas estructuras de poder tradicionales.

- c) En 1994 dio también inicio la gestión presidencial de Armando Calderón Sol, segunda del partido ARENA. Su período estuvo caracterizado por la continuidad del programa de ajuste estructural, que implicó la profundización de los procesos de neoliberalización económica y ‘modernización’ —privatización— trazados por su predecesor. De estos procesos derivó la terciarización de la economía y el predominio de los sectores financiero y el gran capital comercial.

⁶⁹ Los hechos relevantes señalados en cada período a partir de este momento y en adelante fueron seguidos en fuentes periódicas como *Semanario Proceso*, publicación del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Fueron revisados todos los números de balance anual del período 1992 a 2006 en el apartado de “Cronología” e “Índice General”. También, la *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*, publicada por la misma universidad, con diversos números que abordaron situaciones afines al problema de estudio en el período investigado.

En relación a los procesos de participación ciudadana, se hará referencia a datos propios resultado tanto del estudio de casos (Anexo 5), entrevistas e investigación documental (Anexo 8) sistematizada para el período 1992-2006. Otras fuentes específicas serán indicadas en el texto.

A partir del inicio de las experiencias de gobierno municipal del FMLN en 1994, arranca la dinámica de apertura de espacios para la participación de la ciudadanía local. Fueron constituidos los primeros comités de participación ciudadana en Nejapa y Tecoluca en un nuevo marco y lógica, ya no de guerra, sino de reconstrucción y paz. Se mantuvieron vigentes también los cabildos y asambleas. La dinámica ha quedado registrada de la siguiente manera:

“En el primero de los casos, se trataba de un organismo surgido de un corto ejercicio de planificación local en el que participó la municipalidad, diversas organizaciones locales y algunas ONG, el propósito de conformación de este comité era velar por la implementación del plan. El segundo de los casos, surge como resultado de una convocatoria de la municipalidad para constituir el comité de desarrollo.” (Jiménez y Rodríguez, 2005: 20)

No obstante el optimismo generado por las ‘primeras elecciones de la paz’ y a los logros en la administración del estado local y a nivel legislativo, mucho del contenido de los acuerdos de paz para la democratización política quedó rezagado.

Como principales ejemplos están los casos del proceso de transferencia de tierras y el problema agrario, el Foro de Concertación, atención a desmovilizados y desaparecidos, entre los principales. La insatisfacción en estas áreas articuló las movilizaciones sociales principales durante el período.

Durante los dos primeros años de la administración Calderón Sol (1994/95), hubo una demanda creciente para el cumplimiento de los acuerdos de paz. En el primer año fueron registradas cuatro importantes movilizaciones en esta área. Al año siguiente, nueve. Son añadidas tres actividades en el área de ‘reinserción de desmovilizados no incluidos en acuerdos de paz’. Después del año 1996, el primer tipo de demanda desaparece; el segundo permanece durante nueve años después de firmada la paz, hasta el año 2001. (Ver Anexo 8-Cuadro resumen de cronología de formas de participación-análisis documental. Datos propios).

La reestructuración interna del FMLN y la crisis política que sobrevino con ella evidenció las fisuras y pugnas entre sus alianzas internas, así como su limitada capacidad para democratizarse. Debilitó considerablemente al actor que se esperaba sería el contrapeso a los cerrados círculos que habían hegemonizado el poder político hasta entonces. De esta forma, el impulso ganado con la firma de los acuerdos para la apertura del sistema político encontró de inmediato factores que lo desaceleraron. Fue más poderosa la presión interna hacia la división del FMLN —que forzó la salida del ERP y la RN en diciembre de 1994— que la continuidad del proyecto político común sostenido durante el período de la guerra. Se desdibujó así, en ese momento, el peso político del principal partido de izquierda salvadoreño.

Estos resultados dividieron y minaron diversas e importantes estructuras organizativas de la base social que estaba unificada, vigente y articulada con la dinámica partidaria. Fueron diluidas alianzas y desestructurados vínculos y estrategias operativas que fortalecían al FMLN. El sistema de organización civil y social-popular se vio transformado.

Uno de los sujetos importantes reorganizado en este período fue el movimiento de mujeres. A partir del año 1995, aumentó su participación y protagonismo, articulado alrededor de las reivindicaciones de género. Esta fue una de las expresiones de la nueva naturaleza de las organizaciones y demandas sociales consolidadas en la post-guerra, que lo llevó a tener presencia durante todo el período de estudio en cinco de los seis escenarios de acción y participación ciudadana propuestos en el esquema de análisis de la presente investigación: comunitario, sectorial, municipal, regional y alianzas. Este es uno de los casos con mayor complejidad por la diversidad de escenarios y formas de acción que desarrolla. (Ver Anexo 5)

Por otro lado, un factor fundamental que contribuyó a la desarticulación de las organizaciones sociales fue la profundización de los procesos de ‘modernización del estado’, ampliados y profundizados desde los inicios de la administración de Calderón Sol.

El impacto en los sectores asalariados de la tendencia a la estabilización económica; la privatización de instituciones del estado como ANDA, ANTEL e INPEP y la apertura al

comercio internacional fue de considerables dimensiones y más intenso que en el período precedente. Se suman a lo anterior medidas ‘temporales’, como la Ley Temporal de Compensación Económica por Servicios Prestados en el Sector Público, conocida también como el decreto 471, de ‘retiro obligatorio’ —aprobado en octubre de 2005— y la supresión de quince mil plazas del sector público en el mismo año.

Las condiciones laborales y de vida de estos sectores se vieron afectadas. Las demandas en esta área se vieron aumentadas en protesta por las medidas gubernamentales adoptadas. Las protestas incluían protestas por corrupción en la ejecución de estas políticas. Este fue el período con mayor frecuencia de la participación popular en movilizaciones de protesta y denuncia en la post-guerra. Llegó a registrar 43 acciones participativas y de movilización en el área ‘sindical’ y ‘privatización’ entre 1994 y 1996. (Datos propios. Ver Anexo 8.)

Las movilizaciones fueron masivas. La participación se daba de forma directa y expresaba las inquietudes y preocupaciones ciudadanas acerca de las áreas señaladas, visibilizadas en la acción de movimientos sociales, observables en forma de huelgas, marchas, manifestaciones y/o protestas callejeras o en instituciones del sector público, sentadas, paros de labores, tomas de edificios y obstaculización de arterias.

Con la confusión y conflictividad asociadas a la crisis interna del FMLN, la fragmentación social llegó de igual forma a las organizaciones sociales y a los sindicatos. Los procesos de privatización complicaron la situación al interior de las organizaciones sindicales. Se dio la desarticulación y cooptación de liderazgos, con lo que estos se debilitaron y agotaron dejando sin interlocutores fuertes esta área.

De los procesos de privatización y los énfasis de la política económica resultó ganadora la empresa privada y, con ella, la derecha y el partido ARENA, principalmente. Aunque, comparativamente, resultan mínimas, las demandas del sector privado al Estado también fueron expresadas en el área de seguridad al exigir que la delincuencia y la violencia social fueran controladas.

Las acciones ciudadanas ‘populares’ planteadas hasta el momento eran desarrolladas fuera de canales institucionales. Fueron, por lo tanto, informales y/o perturbadoras del orden institucional. No existían mecanismos institucionalizados para canalizar estas demandas. Aún aquellos planteados en los acuerdos de paz, como el Foro de Concertación, no llegaron a ser desarrollados.

En la mayoría de casos, la respuesta del gobierno para ‘controlar’ estas acciones ciudadanas conllevó violencia y coerción con la Policía Nacional Civil. Ante el vacío institucional para mediar y concertar, se respondió con violencia y abuso de autoridad. Siguieron vigentes las prácticas de imposición por la fuerza de los intereses de tradicionales y nuevos sectores de poder económico-político, valiéndose de viejas prácticas y estructuras de corrupción. Fueron observables los residuos de rasgos autoritarios, que se mantuvieron vigentes.

Un último elemento, central para observar la transformación de las dinámicas en los procesos de participación ciudadana es el crecimiento de una forma distinta de participación, esta vez canalizada institucionalmente en la figura de ‘comisiones presidenciales’. En ellas, personalidades ‘notables’ fueron comisionadas para ‘representar’ a sectores particulares en la discusión de problemáticas específicas a fin de proponer al ejecutivo medidas y políticas para su atención.

Esta fue una característica de la presidencia de Calderón Sol, que totalizó 16 de estas formas ‘participativas’ en toda su gestión, seis de las cuales fueron desarrolladas entre los años de 1994 y 1996.

Este tipo de instancias transformó las dinámicas de participación ciudadana, pasando de formas de participación directa a formas cada vez más indirectas. Este tipo de participación ni siquiera era ‘representativa’, sino ‘delegativa’, por designación presidencial. De aquí en adelante, la participación directa va siendo cada vez más disminuida. (Datos propios. Ver Anexo 8)

3.4 Diversificación de los procesos participativos e inicio de dinámica de descenso en movilizaciones ciudadanas (1997-1999)

Aunque corresponden al mismo período presidencial de Armando Calderón Sol, los años de 1997 a 1999 se diferencian del período precedente por marcar y profundizar un importante cambio de dirección de los procesos de participación ciudadana: la multiplicación de gestiones municipales participativas y, con ello, la diversificación de las formas y espacios a nivel local con este fin.

Los procesos participativos actúan con dos lógicas: local y nacional. Cada una de ellas sigue procesos distintos que, en algunos momentos puntuales, llegan a coincidir, pero cuentan con diferentes características, importantes de identificar.

La lógica local-participación ciudadana en los espacios comunitarios y municipales

En la primera lógica, la tendencia predominante es la diversificación de los procesos participativos y el inicio de una dinámica de multiplicación de experiencias y formas participativas.

El primer cambio en la dinámica del desarrollo de procesos participativos locales es el decrecimiento de los tradicionales cabildos abiertos, que, durante el tiempo de la guerra, eran el único mecanismo participativo desarrollado dentro del marco institucional.

Durante el período inicial de post-guerra, estos se vieron transformados, convertidos en cabildos abiertos ‘de nuevo tipo’. Esta transformación dio inicio en el departamento de San Vicente en el mes de mayo de 1997, por iniciativa del Consejo Departamental de Alcaldes. Los miembros de los concejos municipales de Santo Domingo, Tecoluca, y Verapaz participaron en un taller de planificación para la concepción del proceso global respaldado por PROMUDE-GTZ, en su componente COMURES.⁷⁰

Estos municipios iniciaban un nuevo período de gestión municipal, gobernados de la siguiente forma: Santo Domingo-ARENA; Tecoluca-FMLN; y Verapaz-PDC. El nuevo tipo de cabildo no contribuyó a profundizar su institucionalización. Por el contrario, fue declinando

⁷⁰ Ver PROMUDE/GTZ 1997.

para ceder espacio a otras formas más participativas. Esta tendencia puede ser observada en la siguiente tabla.

Tabla N° 1
Porcentaje de asistencia a un cabildo abierto o reunión municipal durante los últimos doce meses

Asistencia	1994⁷¹	1995*	1999*	2001⁷²	2004*	2006*
Asistió	17.7 Resultado en nivel regional-perspectiva comparada	16.6 Resultado en nivel regional-perspectiva comparada	14.8	11.9	12.5	10.7
No asistió	sd	sd	78.8	88.1	86.8	89.3
No está informado	sd	sd	6.3	sd	0.7	sd

Fuente: Elaboración propia sobre datos de diversas fuentes acerca de cultura política en El Salvador.

NOTA: sd= sin dato

*Córdova, Cruz, Selligson (2000, 2004, 2007). En otros casos, se especifica la fuente.

Como puede ser observado en la tabla anterior, los niveles de participación en los cabildos han venido disminuyendo. Para este mecanismo en particular, tan generalizado en el inicio de la post-guerra, coincide con la hipótesis de una débil institucionalización y funcionamiento y muestra una tendencia decreciente. Desde los niveles mínimos registrados para el año 2006 (10.7%), El Salvador se sitúa en el grupo de países con un nivel intermedio de asistencia a una reunión municipal –en general, que incluye cabildos– en el último año. (Córdova, Cruz y Selligson, 2007) De esta forma, la interacción con las autoridades municipales resulta bastante reducida.

En dinámica opuesta al decrecimiento de las experiencias de cabildos abiertos, debe subrayarse que, dentro de las formas participativas observadas a nivel nacional, la que más se extendió e institucionalizó durante todo el período de estudio (1992-2006) fue la planificación participativa.

Estos procesos recibieron

⁷¹ Fuente: Selligson, Mitchell A. 1997.

⁷² Fuente: Córdova y Orellana, 2001

“un gran impulso durante el período de gestión municipal 1997-2000. Según un sondeo realizado por el FISDL, actualizado para el año 2000, se habían desarrollado planes de desarrollo local que habían ensayado alguna forma de participación ciudadana en aproximadamente 165 municipios de los 262 existentes en el país y lo que describen como ‘programas de inversión participativos’ en un número más amplio de 194 municipios”. (Cumings, 2001:155)

Según el mismo autor, los procesos de planificación participativa están caracterizados por involucrar de diversas maneras a la población afectada en la priorización de sus necesidades y propuestas de solución.

Con estos datos, puede observarse que este es un mecanismo de participación ciudadana que se ha venido institucionalizando de forma creciente. En un primer momento, han intervenido fundamentalmente dos factores:

- a) Inicialmente, la Secretaría Nacional de Reconstrucción (SNR) —convertida luego en Fondo de Inversión Social (FIS) y, más adelante, en Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) — jugó un papel fundamental en la expansión de este y de otros mecanismos a nivel nacional al convertirlos en parte de sus requerimientos para hacer efectiva la descentralización de fondos y ejecución de proyectos de desarrollo social. Este fue el caso, en un primer momento, de los cabildos abiertos transformados en ‘cabildos abiertos de nuevo tipo’ y, posteriormente, la planificación participativa. Su socio técnico para la asesoría y formación para el desarrollo local en estos procesos fue el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

COMURES, por otro lado, ha adoptado como visión la defensa de la autonomía y competencias municipales en un marco de ‘democracia participativa’ y con carácter gremial al aglutinar a los 262 alcaldes a nivel nacional. Esto proporciona un entorno para el respeto, respaldo y reconocimiento a las iniciativas que en esta materia son desarrollados en las localidades. Brinda un medio para que estas experiencias puedan ser difundidas y facilita su reproducción. Además, ha facilitado la negociación y planteamientos conjuntos de cara a mejorar las condiciones para la atención a los municipios.

- b) El aumento de gobiernos municipales ganados por el FMLN en 1997, que, en general mostraban apertura para el impulso y desarrollo de este tipo de procesos. Este punto será profundizado más adelante.

Con los procesos de planificación participativa y la constitución de comités de desarrollo municipal, se multiplican las experiencias de consultas y concertación con lógica representativa en el ámbito local y es desarrollada una visión de mediano plazo.

Sin embargo, hay que aclarar que tanto los cabildos abiertos en su momento como los planes participativos⁷³, en muchos casos no significan una esencia participativa auténtica y profunda. Han quedado nada más como instrumentos formales que los gobiernos municipales cumplen para acceder a fondos descentralizados a las municipalidades. Se trata así de ‘institucionalización formal’, pero, en muchos casos, sin contenido ni proceso participativo auténtico. En algunas experiencias, también se ha hecho evidente que estos productos ‘participativos’ adolecen de una muy reducida representatividad y legitimidad. Por lo tanto, sus demandas y respuestas a la problemática de la población también han sido bastante limitadas⁷⁴:

“[...] un factor importante es que el gobierno central no le apuesta a estos procesos. No hay un interés genuino. Muchas de las cosas que se les llama participativas se hacen por imposición de los organismos multilaterales o la cooperación. Por ejemplo, el FISDL incorpora la parte de esta de que los planes... de que todo municipio al que le traslada fondos debe de tener un plan participativo y se supone que al tenerlo la comunidad ha estado involucrado en eso. Pero es inconcebible como un plan de ese tipo lo hacen en menos de tres meses”. (Entrevista a Eduardo Pérez, FUSAI. Ver Anexo N° 6)

Al igual que en períodos previos, repetimos,

“En todos los procesos considerados, ha habido agentes externos involucrados en un rol que podríamos caracterizar como facilitador metodológico de planificación y

⁷³ Ver definición en Anexo N°7- Cuadro de normativas especiales vigentes.

⁷⁴ Ver Córdova, Cruz, Selligson (2007), Cummings (2001).

asesor del seguimiento e implementación del plan”. (Enríquez Villacorta, et al. 2001:163)

Otro de los espacios participativos que ganaron terreno junto con los procesos de planificación participativa en este período son los comités de desarrollo local, importantes instancias de participación ciudadana de crecimiento posterior que fueron fundamentales en el desarrollo de prácticas de concertación. Las ONG y los organismos financieros multilaterales fueron determinantes en su desarrollo:

“Tres años más tarde, y con el financiamiento de AID, cuatro ONG nacionales (SACDEL, FUSAI, FUNDAUNGO y FUNDE) implementaron en 15 municipios proyectos que facilitaron la constitución de un plan participativo de desarrollo local que acordaba una agenda de desarrollo y que formaba organismos de participación y concertación que velaba por la implementación del mismo. Los municipios involucrados fueron: Acajutla, Sonsonate, Jiquilisco, El Carmen, Olocuilta, entre otros”. (Jiménez y Rodríguez, 2005: 20)

En este sentido, en los últimos años del período 97-99, jugó un importante papel la Red de Desarrollo Local (RDL) con su propuesta “El desarrollo local y regional: una propuesta a la Nación”, publicada en 1998. La RDL desarrolló un fuerte protagonismo para impulsar el desarrollo local. La participación ciudadana fue uno de los ejes de su propuesta.

Por lo anterior, la RDL fue invitada a conformar el Grupo Consultivo del FISDL, que elaboró la “Estrategia Nacional de Desarrollo Local”, aprobada por el presidente de la república en 1999. La visión de la participación ciudadana desarrollada a través de mecanismos como la planificación participativa estaba orientada a la construcción de una democracia local *“donde todos los agentes puedan participar activamente en tomar e implementar decisiones relacionadas con el desarrollo local”*. (Cummings, 2001: 157-158). Así, el tema del desarrollo local sería, en adelante, el escenario principal de los procesos de participación ciudadana.

Simultáneo al desarrollo de estas dinámicas, a partir del año 1997, el FMLN ensayó diversos caminos para promover la participación ciudadana en los gobiernos municipales ganados. Pasó, de 15 municipios ganados en 1994, a 54. Entre estos se encuentran cinco de los

casos estudiados en la presente investigación: El Carmen, Zacatecoluca, Jiquilisco, San Agustín y San Salvador⁷⁵.

El municipio de San Salvador, es sin duda, el que alcanzó mayor diversidad y desarrollo de experiencias participativas hasta el año 2009. Se convirtió en el pionero de numerosas formas de participación ciudadana y modelo a nivel nacional desde la llegada de Héctor Silva al gobierno municipal por la coalición FMLN-CD-MU en 1997, a través de un pacto con ciudadanas y ciudadanos organizados en Iniciativa Ciudadana. Esta dinámica de pacto marcó una importante diferencia en la forma de dirigir un gobierno municipal: se partió de un marco de pluralidad y diversidad con la opción por el debate y concertación para el ejercicio del poder. El impulso y la apertura a la participación ciudadana fue uno de los primeros acuerdos unánimes en la búsqueda de modificar sustantivamente las formas tradicionales de gobernar en el municipio y en el país⁷⁶.

"El Concejo Municipal de San Salvador estableció, desde el inicio de su gestión, la participación ciudadana como uno de los factores fundamentales de su política y como un distintivo de su gobierno. Por ello, en el Programa Municipal 1997-2000 planteó como uno de sus objetivos principales y rasgo esencial de la nueva forma de gobernar 'lograr la participación de las fuerzas vivas locales' en el proceso de 'transformación de nuestra urbe para convertirla en una ciudad segura, democrática, económicamente próspera, saludable y agradable'. Pero no se trataba de cualquier participación ni de una participación en asuntos secundarios o marginales para la vida del municipio. Desde el comienzo, las decisiones fundamentales 'tomando en cuenta el interés y la participación de los sectores afectados' se postulan como uno de los principios que guiarán la ejecución de dicho programa. De ello se deriva, que una de sus políticas generales centrales sería 'trabajar en concertación con las fuerzas vivas locales', así como ejercer liderazgo para asegurar la justa representación de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente los menos privilegiados, tanto en la política del gobierno municipal como en la política nacional". (Enríquez Villacorta, et al., 2001: 23)

⁷⁵ Para mayor información sobre estos casos, Ver en Anexo 5, la ficha síntesis de la caracterización de cada uno de estos municipios,

⁷⁶ Para un amplio detalle sobre la importante experiencia participativa del municipio de San Salvador, se recomienda la lectura de Enríquez Villacorta, et al. 2001, y Martín, 2000.

Con este acuerdo dio inicio una amplia dinámica de experimentación de ‘la participación ciudadana como práctica cotidiana de la municipalidad’ y el impulso a nuevas formas y mecanismos participativos, especialmente entre enero de 1999 a Diciembre de 2001, que suponían como estrategia de partida el fortalecimiento organizativo a nivel comunal y, luego, de forma ascendente en los niveles intercomunal, sectorial, zonal y distrital, para integrarse posteriormente a estructuras de mayor complejidad a nivel municipal como ‘la mesa bipartita’, espacio participativo facilitado e impulsado desde la municipalidad en el proceso de elaboración del presupuesto participativo para la ejecución del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES)⁷⁷.

En este sentido, el impulso a la política de participación ciudadana en el municipio — aprobada en enero de 1999— se constituyó en un importante elemento de estímulo para la organización de la población a diferentes niveles y un factor que impulsó el cambio de rol de la alcaldía, que buscaba convertirse en una facilitadora más que en ‘organizadora’. Esto tenía como base la concepción de que la organización ciudadana compete a la misma población, que decide las formas, tipos y métodos para desarrollarla. (Enríquez Villacorta, Alberto et al. 2001) La política de participación ciudadana se convirtió así en una política transversal que debía ser aplicada por el concejo municipal, las 13 gerencias de la alcaldía y los cinco distritos.

Este instrumento tenía en la base una concepción de democracia: la democracia participativa como uno de sus tres principios, que definía e implicaba

“que el gobierno de San Salvador y todo el personal municipal ejercen todos los procesos administrativos, prestación de servicios e inversiones en proyectos y programas municipales con la participación activa de la ciudadanía en la que

⁷⁷ El FODES es el Fondo constituido por las transferencias de recursos financieros del presupuesto nacional que por ley corresponde a las municipalidades del país. La Ley del FODES fue aprobada el 8 septiembre de 1988. Entre los años 1988 y 2005, ha experimentado un total de seis reformas y dos interpretaciones auténticas de diferentes artículos. Una de las principales reformas se dio en 1997. A partir de ella, la transferencia del Estado a los municipios se incrementó al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto, desde el ejercicio fiscal de 1998. <http://www.sacdel.org/uploaded/content/category/460831705.pdf>

Para un análisis con mayor amplitud acerca de esta dinámica como espacio de participación ciudadana, ver también COMURES, *Análisis impacto FODES*-Consultoría FUNDE-FUNDAUNGO. <http://www.comures.org.sv/html/instrumentos/estudios.html>

Acá se señala que la ejecución de estos fondos han impulsado y financiado los procesos participativos dada la tendencia de los gobiernos locales en los últimos años a que los proyectos que se ejecuten surjan de procesos de consulta y planificación participativa y que esta ha sido la única partida presupuestaria por parte del estado que ha permitido destinar recursos a la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

mujeres, niñas, niños, jóvenes y personas mayores tienen un rol protagónico en la toma de decisiones”. (Alcaldía de San Salvador, 2008)

Se implementaron así un ‘vendaval de experimentos (mecanismos) de práctica de la participación’ (Enríquez y Rodríguez, 2004) que conllevaron nuevas formas de organización: mesas de concertación distritales y zonales, mesas sectoriales de concertación y Comité Gestor para la Participación Ciudadana, convertido posteriormente en una comisión consultiva del gobierno local para la participación ciudadana.

Este municipio llegó a desarrollar quince experiencias participativas distintas en el período en estudio. Fue el municipio de mayor frecuencia a nivel nacional y también el de mayor diversidad de formas desarrolladas. Estas comprendían plan estratégico participativo, presupuesto participativo, cabildo abierto, sesiones públicas de concejo, asociaciones comunales con y sin personería jurídica, comisiones, comités de desarrollo intercomunal, comités municipales, mesa distrital, mesas sectoriales, mesas temáticas, mesas zonales, propuesta o reforma de ley o normativa⁷⁸. (Datos propios. Ver Anexo N° 5-Fichas síntesis por caso).

Sirva el detalle de cómo estaba integrada cada mesa, según la misma referencia de la alcaldía citada como ejemplo de la dinámica organizativa desplegada en el caso de las mesas zonales y distritales: representantes de los vecindarios, colonias y barrio, delegados de organizaciones sectoriales de su zona. Las mesas fueron constituidas con aproximadamente 150 delegados propietarios de cada una de las comunidades de la zona. La participación del gobierno se daba a través de representantes nombrados para ello.

Dado que se trata de un municipio densamente poblado, las estrategias organizativas y participativas desarrolladas funcionaron en dinámicas cada vez más representativas a medida que el nivel organizativo iba aumentando.

Otro municipio que también desarrolló una importante gestión municipal participativa desde 1997 y que a la fecha cuenta con uno de los comités de desarrollo local más dinámicos a nivel nacional es el caso de Concepción Batres, que difiere del conjunto de municipios observados al inicio de este apartado por estar gobernado por ARENA. Este municipio, junto

⁷⁸ Ver definiciones en Anexo N° 7-Cuadro de normativas especiales.

con San Salvador y Tecoluca, es de los tres municipios a nivel nacional con mayor cantidad de frecuencias de experiencias participativas registradas entre 1992 y 2006.

Este gobierno municipal desarrolló estrategias que dieron un fuerte impulso a este tipo de procesos: han sido promovidas la organización y la participación comunitaria, organizaciones comunales con personería jurídica, directivas electas cada dos años, organismos temporales por proyectos, organizaciones de mujeres, comité de contraloría, la celebración semestral de rendición de cuentas, la casa de justicia y asambleas de CDL. Este caso ha abierto espacios participativos orientados especialmente a la contraloría y transparencia. (USAID 2007). (Ver Tabla N° 2)

Aún con este interés especial, dos años después de aprobadas las reformas al código municipal de diciembre de 2005, el documento citado detalla que ni el concejo municipal ni los líderes conocían las reformas aprobadas al código municipal. Eso muestra lo poco que se puede estar avanzando en materia de institucionalización formal de la participación ciudadana, especialmente cuando, a la vuelta de dos años más, se cambia de alcalde y partido político luego de cinco períodos del partido ARENA en el gobierno municipal.

Cuadro N° 10
Formas de participación ciudadana desarrolladas en gestiones municipales participativas
durante el período 1997-1999

Formas de organización y participación implementadas	FMLN				ARENA	
	San Salvador	Zacatecoluca	Jiquilisco	San Agustín	El Carmen	Concepción Batres
Directivas comunales-ADESCOS	x	x	x	x	x	x
Directivas de segundo nivel	x		x	x	x	
Asambleas comunales-ciudadanas	x		x			x
Asambleas sectoriales	x					
Asambleas regionales	x					
Grupos de seguimiento a planes por sectores territoriales	x					
Comités	x	x	x	x		x
Mesas técnicas	x					
CDL o CDM	x	x	x	x	x	x
Organizaciones sectoriales (Jóvenes, mujeres)	x					x
Asamblea de alcaldes con comunidades						x
Mesas zonales y distritales de concertación	x					
Mesas temáticas y sectoriales	x	x				
Planificación/presupuesto municipal participativo	x		x		x	
Rendición de cuentas					x	
Sesiones públicas de concejo	x				x	
Cabildo abierto	x					
Otro: Iniciativa particular de organización ciudadana		x				
TOTAL	15	5	6	4	6	6

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

Aunque los municipios gobernados por ARENA iniciaron sus gestiones en el año 1994, es hasta este período que se registra un mayor desarrollo en cuanto a participación ciudadana se refiere.

En el caso de Zacatecoluca, la participación se diversificó y amplió en este período. Pero esta dinámica solo duró tres años, pues, a partir del año 2000, ARENA recuperó el gobierno municipal. Sin embargo, cabe resaltar que este municipio comparte junto con San Salvador y Tecoluca (ya señalados como los municipios con mayor reconocimiento por su trayectoria democrática) una importante característica: cuentan con la mayor cantidad de

instancias organizativas a nivel nacional en el período estudiado, la cual es fundamental para el desarrollo y sostenibilidad de los procesos participativos.

Hay que resaltar nuevamente la importancia de actores como las ONG, que, como ejemplo en estos tres casos, han tenido en la FUNDE un aliado central. Esta ha jugado un rol de asesoría y facilitación importante en lo que a procesos participativos se refiere, al igual que en otros municipios que han seguido esta misma dinámica ya sea de forma individual o conjunta con otras organizaciones y gobiernos municipales. (FUNDE: 2001) Respaldadas por organismos financieros multilaterales, las ONG son los agentes externos que mayor protagonismo han asumido en el impulso de la participación ciudadana.

Para todos los casos y para este período, la conformación de comités de desarrollo focal fue generalizada, lo que implica la apertura del concejo a iniciar procesos de concertación con la ciudadanía, que genera espacios de participación institucionalizada en el marco local, independientemente del partido político que gobierne el municipio.

San Salvador y Concepción Batres son dos de los tres municipios que cuentan con mayor frecuencia de experiencias participativas a nivel nacional durante el período 1992-2006. Los dos cuentan con ordenanzas municipales específicas sobre participación ciudadana, lo que permite asociar la existencia de este marco normativo con la decisión sus concejos municipales, en especial sus alcaldes, por institucionalizar estos procesos, que es el factor de mayor peso para su desarrollo.

La lógica nacional: movilizaciones ciudadanas e incidencia política

En relación a la segunda lógica en la que se mueven los procesos de participación ciudadana, se observa con mayor claridad un importante cambio de tendencia: el aumento de la representación y de la delegación y el descenso de la movilización ciudadana, asociada a un tipo de participación más directa y masiva.

Los procesos participativos con proyección nacional son los que mayores frecuencias presentaron en relación a lo local en este período. Pero es este último escenario el que marcó, a partir de los procesos desarrollados, su evolución posterior y restringió la participación ciudadana principalmente a los escenarios micro y meso.

Aunque la representación y/o delegación creciente también puede ser observada en las dinámicas locales, es en el escenario nacional donde se muestra de forma más evidente en figuras como las comisiones presidenciales surgidas en el período anterior.

Dentro de estas comisiones designadas desde el ejecutivo, diez fueron conformadas en el período 1997-1999 (Datos propios-Ver Anexo N° 8). Una de ellas fue la Comisión Nacional de Desarrollo, creada en 1998 con la misión de ayudar a dar forma a una visión para el desarrollo de El Salvador y sus diferentes regiones. Dicho proceso incluyó 57 talleres y 14 asambleas departamentales. De estos esfuerzos surgió la Estrategia para el Desarrollo de la Zona Norte de la CND y el Plan de Inversión del Gobierno de El Salvador.” (CND, 1999b)

Seis son los ejes principales que orientaron el esfuerzo del Plan de Nación: la organización y participación ciudadana, el desarrollo regional, la ampliación y reconversión de la base empresarial, el ordenamiento territorial, la asociatividad municipal y la descentralización del Estado y la integración centroamericana.

Con relación al primer eje, fueron sistematizados los principales problemas señalados en el proceso de consultas a nivel nacional. Estos figuran a continuación.

Tabla N° 2
Problemas principales según frecuencia de señalamientos por los participantes
en 52 talleres (14 departamentos) 1998

Área (Definida por la autora)	Problemas principales (tal como se señalan en Anexos de Informe-agrupados por autora*)	Registrados en tres o más talleres	Registrados en dos talleres	Registrados en un taller	Total
Concertación	Inadecuados métodos de consulta y concertación		x (Usulután)		
	Incapacidad y/o falta de voluntad para la concertación		x (Usulután)		
Ciudadanía y Participación ciudadana	Apatía y desconfianza a la organización para la participación ciudadana			x (Usulután)	
	Reducidos niveles de conciencia ciudadana	x (Cabañas)			
	Débil participación ciudadana y ausencia de mecanismos de concertación. Ausencia de participación ciudadana. Reducida participación de toma de decisiones	x (Cabañas)	x (Ahuachapán)	x (Ahuachapán) x (Santa Ana) x (La Libertad)	4 departamentos afectados (28.57%), señalado en 8 talleres (15.38%)
	Desinterés ciudadano en participar.		x (Ahuachapán)		
	Resistencia al cambio			x (Ahuachapán)	
	Exclusión ciudadana y departamental sobre decisiones políticas y económicas; marginación, discriminación	x (Cabañas) x (Morazán)		x (Chalatenango)	3 departamentos afectados (5.77%), señalado en 7 talleres (13.46%)
	Carencia de valores ciudadanos. Individualismo.	x (Cabañas) x (San Salvador-5 talleres)		x (Ahuachapán)	3 departamentos afectados (5.77%), señalado en 9 talleres (17.30%)
	Desconocimiento de los Derechos Humanos			x (La Paz)	
	Remanentes de visiones ideologizadas			x (Cabañas)	
	Organización	Descoordinación de sectores y organizaciones del departamento			x (Morazán)
Desinterés, dificultad para legalizar, falta de seguimiento y politización de organizaciones comunitarias			x (Morazán)		
Irresponsabilidad de autoridades con el desarrollo y participación	Desinterés de autoridades y comunidades hacia las necesidades comunitarias	x (Chalatenango)			
	Incapacidad de mayoría de funcionarios públicos	x (Chalatenango)			
Concentración de Poder	Concentración de poder y recursos	x (San Salvador)			
Nivel de importancia		2 departamentos + afectados			

FUENTE: Elaboración propia con información detallada en Anexos CND, 1998.

NOTA: *La Unión, Sonsonate, San Miguel, San Vicente y Cuscatlán no señalan problemas en estas áreas, por lo que no aparecen en la tabla.

Todos los elementos registrados en la tabla anterior ilustran la problemática de la participación ciudadana a nivel nacional. Luego del análisis de los resultados globales de la investigación a la fecha, es posible afirmar que, en 11 años más, no hay cambios de envergadura.

La débil organización ciudadana, la exclusión, la concentración de poder y recursos, el desinterés e ineficiencia de los funcionarios, la ausencia de rendición de cuentas, la inexistencia de mecanismos participativos y la reducida participación en la toma de decisiones remarcan nuevamente, período tras período, los rasgos autoritarios predominantes en la cultura política salvadoreña como una de sus características aún vigentes.

Esta cultura política mantiene en una situación de deficiente funcionamiento los procesos e implementación de mecanismos e instancias participativas. A este factor cultural se suman lógicas de imposición del interés particular de los partidos sobre el interés nacional, expresadas en el uso político-partidario de los procesos participativos, que son parte de los más fundamentales obstáculos que estos deben enfrentar.

Con ambos factores –cultura y lógica de imposición–, se manifiestan *fuertes resistencias autoritarias*, observables en la ausencia de voluntad política real para impulsar consistentemente, desde los aparatos del Estado, la transformación de esta cultura. Por el contrario, priva el interés de proteger el status quo, que, con un predominio de una cultura política autoritaria, mantiene bajos niveles sostenibles de organización, imposición de liderazgos tradicionales y reducidos niveles de efectiva participación ciudadana.

Como ejemplo de esta situación, para 1999 se mostraba que, en el caso de San José las Flores, la

“Directiva comunal: surge desde la época del conflicto, electos por la asamblea de población, con la atribución de 'conducir a la comunidad'. La mayoría de los actuales directivos datan del origen de la repoblación (1986). La mayoría de los actuales directivos son los mismos desde 1986, como muestra de respeto a quienes los sacaron adelante en los momentos más difíciles, pero también por su capacidad. La otra parte es que los demás no quieren hacerse cargo. El trabajo de directivo es casi de tiempo completo y voluntario”. (Arancibia, et al., 1999: 267)

Los planteamientos para el fortalecimiento de los niveles de organización y participación, en respuesta a la problemática en esta área, giraron alrededor de

“despartidizar las posibilidades de organización ciudadana y respetar las preferencias políticas particulares; promover y fortalecer la organización de los campesinos; se requiere perder el miedo a organizarse; políticas reales para fomentar grupos de presión; las medidas anti-sindicales limitan la participación ciudadana; los medios de comunicación deben tener en cuenta la opinión de la gente común; deben existir mecanismos reales para la participación de la mujer; los ciudadanos deben ser tomados en cuenta en las decisiones nacionales; es necesario legalizar el referéndum o consulta ciudadana. (CND, 1998: 18)

Es claro que la atención a estas áreas sigue pendiente.

Todos los procesos desarrollados por la CND inauguraron una dinámica de consulta y concertación sin precedentes, lo cual fue muy importante por sí mismo en términos de la democratización de espacios de decisión al más alto nivel de planificación del desarrollo, aparte de los productos concretos en la construcción de una visión nacional. Estos se llevaron a cabo con una estrategia que pretendía ser inclusiva en términos territoriales y sectoriales, aunque siempre a partir de procesos ‘representativos’, cuestionables por su sesgo partidario.

A diferencia del dinamismo impulsado a partir de los procesos de consulta, la participación directa en el marco de movilizaciones ciudadanas inició su proceso de declive a partir de la irregularidad mostrada durante este período: 1997-10 experiencias, 1998-27 experiencias, 1999-14 experiencias, que totalizan en conjunto 51 experiencias, poco menos de la mitad de las desarrolladas en el período 1994-1996: 107. (Datos propios, Ver Anexo N° 8)

Estas se expresaron de igual forma en huelgas, marchas, manifestaciones y/o protestas callejeras o en instituciones del sector público, sentadas, paros de labores, tomas de edificios, obstaculización de arterias y en demandas fundamentalmente concentradas en las áreas laboral y gremial. Las demandas laborales y salariales desarrollaron una tendencia creciente al interior de este período, pero decreciente en relación a la observada entre 1994 y 1996.

Las movilizaciones en este período giraron en torno a⁷⁹ la privatización de ANTEL –que se consumó en el año 1997– y el mejoramiento en la calidad de los servicios de salud,

⁷⁹ Los elementos planteados en el resto del apartado toman como base a CIDAI, 1999: 20-28

alrededor de lo cual se organiza en el mismo año el SIMETRISS. En 1999, las huelgas sindicales se mantuvieron muy activas. Fueron desarrolladas en las áreas de correos, juzgados, seguro social, educación, salud pública y aeropuerto entre las principales, que coincidieron en demandas de tipo salarial.

Un elemento que transformó el quehacer sindical en el año de 1999 fue la conformación del Movimiento de Organizaciones Laborales Integradas (MOLI). Su acción en cadena activaba, a partir de una huelga en una institución particular, huelgas en otras en sectores diversos, lo que generaba impacto simultáneo en el aparato estatal. Esta alianza generó una instancia en la que se solidarizaron las luchas sindicales. Fue construida una plataforma reivindicativa común y coordinados apoyos que se operativizaban de forma inmediata.

La respuesta a este tipo de acción, a partir del inicio de la gestión presidencial de Francisco Flores en este año, fue un tratamiento para agitadores y transgresores de la ley, no como sectores a ser considerados en procesos de diálogo y negociación. Este sería el estilo distintivo de esta administración en adelante. Marcó con claridad su perfil autoritario, el cual será observado más ampliamente en el período siguiente.

3.5 Participación ciudadana desarrollada en canales institucionales centrados en ámbito local (2000-2003)

El período en cuestión abarca la mayor parte de la gestión presidencial de Francisco Flores (1999-2004). El más importante cambio observado en relación a los procesos previos de participación ciudadana es la delimitación del marco institucional de este tipo de procesos en el escenario de lo local, que es el espacio que albergará el diseño institucional de este tipo de procesos.

En medio de la elaboración y aprobación del marco normativo, también se inicia la consolidación de la tendencia de declive de la participación ciudadana, tanto a nivel nacional como local.

El escenario nacional: Declive de la participación directa y gestión política de la participación ciudadana

La dinámica en el escenario nacional mantuvo una mayor frecuencia en las movilizaciones sociales, expresiones sindicales. De igual forma, su comportamiento fue irregular en 2000 (siete experiencias), en 2001 (tres experiencias), en 2002 (nueve experiencias) y en 2003 (ocho experiencias). Se profundiza la tendencia decreciente, que totaliza 27 experiencias, cerca de la mitad de las que tuvieron lugar en el período 1997-1999 y la cuarta parte de las desarrolladas en el período 1994-1996. Las demandas gremiales son las que siguen en frecuencia mayor en una dinámica de similar irregularidad. (Datos propios. Ver Anexo N° 8) Sobre la base de estos datos, se confirma que los espacios de participación directa de la población, en términos de movilizaciones ciudadanas, sigue cayendo.

Los procesos electorales de diputados y alcaldes dinamizaron el año 2000, pero, pasada la euforia luego de los resultados, el año 2001 decae en expresiones participativas para recuperarse en el año 2002 y volver a caer en el 2003, tanto a nivel nacional como local. (Ver Anexo N° 8).

Al calor de los procesos electorales, desde la sociedad civil fue aprovechada esta coyuntura para impulsar diversidad de iniciativas que abrieron mayores espacios a la participación ciudadana. Estas coincidieron en su gestión con los intereses de agencias como la USAID y otras asociadas a ella, así como con gremiales nacionales en el sentido de desarrollar habilidades y capacidades de incidencia en la ciudadanía organizada. Así se iniciaron múltiples proyectos que tenían como fin último un mayor desarrollo de la población en su papel de contralora de la acción estatal, asociada a procesos de transparencia.

La transparencia se volvió, a partir de este período, el punto de llegada del más fuerte eje de las acciones ciudadanas. El eje recibió especial impulso a través de la promoción de la elaboración de normativas para lograr su fin, tal como la propuesta de reforma al Código Municipal, consensuada desde la sociedad civil. Fue el marco de desarrollo de experiencias de participación ciudadana desde la sociedad civil organizada, como en los casos de ADECRECER, FUNDE, APSAL, OEF, ANDAR, MIRE, PROBIDAD, ASDI-UCA, dentro de dos proyectos desarrollados con financiamiento de USAID. (Ver Anexo N° 5)

En el caso de las movilizaciones, las áreas y tipo de demandas sindicales, así como el tipo de acciones desarrolladas, se mantuvieron igual que en el período previo: protestas frente a políticas de privatización asociadas a la reforma en el sector salud y frente a la Ley de Servicio Civil, así como decretos especiales de ‘retiro voluntario’ en numerosas instituciones del estado como el MOP y el MINED.

Las demandas salariales y laborales fueron expresadas en acciones ciudadanas con participación directa en movilizaciones como huelgas, marchas, manifestaciones y/o protestas callejeras o en instituciones del sector público, sentadas, paro de labores, tomas de edificios y obstaculización de arterias. El mismo tipo de acciones se pusieron en marcha frente a otro tipo de motivos que se inauguran en el año 2000: protestas contra los tratados de libre comercio-TLC (Ver Anexo N° 5) y el proceso de dolarización. El CAFTA fue firmado en diciembre de 2003 por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En el año 2001, se sumaron las demandas sobre reconstrucción y gestión de riesgos a causa de los dos terremotos ocurridos en enero y febrero de ese año. El manejo de la emergencia reveló con claridad la débil coordinación institucional para responder a este tipo de eventos y la disposición del presidente a centralizar decisiones y recursos, evitando involucrar a la ciudadanía en todo nivel o coordinar con las instituciones del estado a nivel local. Mostró también su consideración especial a las élites empresariales, que conformaron la Comisión Nacional de Solidaridad (CONASOL) para una pronta atención a los damnificados y dejó de lado el ya existente Comité de Emergencia Nacional (COEN).

El mayor dinamismo puede ser observado a partir del año 2002, que es el año que registró el inicio de una huelga del gremio médico de SIMETRIS sostenida por cinco meses. Hay que destacar el caso de las movilizaciones alrededor de la reforma del sector salud contó con el respaldo de la ciudadanía de sectores medios, que se lanzó a las calles en apoyo a los planteamientos y demandas de los profesionales del SIMETRIS.

Las ‘marchas blancas’ fueron multitudinarias. Se sostuvieron con enormes alcances por un tiempo considerable. Desestabilizaron la gestión pública en esta área hasta lograr la aprobación del decreto 1024, que prohibía la privatización de los servicios de salud y que fue votado por diputados de oposición en noviembre del mismo año. El mismo mes, manifestantes y agentes policiales antidisturbios se enfrentaron dejando policías heridos y

afectados por el uso de gases lacrimógenos. En diciembre, diputados de ARENA y el PCN derogaron el decreto 1024. Las marchas continuaron. Ocho días después, la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO) de la PNC desalojó dos hospitales públicos tomados por los sindicalistas. (CIDAI, 2002: 46-47)

A finales del 2002, fue instalada una mesa con funcionarios del gobierno y representantes del gremio médico sin que se llegara a acuerdos concretos. Las negociaciones se estancaron por falta de voluntad de las partes. En febrero y marzo de 2003 fueron realizadas la quinta y sexta marcha blanca, que reafirmaron la continuidad de la huelga.

Las demandas de los sindicalistas fueron redefinidas en medio del estira y encoge entre tomas, desalojos, marchas y comunicados institucionales que señalaban la finalización de la huelga y el retorno a la normalidad de las actividades, la aprobación y derogación posterior de una serie de decretos que permitiría la reinstalación de médicos y sindicalistas huelguistas. Al final, se concentraban en garantías laborales para los huelguistas, las cuales se vieron transformadas desde su proceso inicial, que planteaba la mejora del sistema de salud. El objetivo fue desdibujándose en el camino, adaptándose a la respuesta negativa del estado a esta demanda central y a su opción por la represión a quienes cuestionaban el sistema. Una muestra clara de la tendencia a la marginación, la imposición, la intolerancia y la represión, todas marcas inconfundibles de una visión y tradición autoritaria. El período terminó con una crisis más profunda en el sistema de salud.

El escenario local: Cambios normativos a favor de canalizar la participación ciudadana en el marco institucional local

Las dinámicas en el escenario local se vieron incrementadas en relación a las 50 experiencias participativas desarrolladas en el período 1997-1999. Para el período 2000-2003, fueron 65. Los datos deben ser relacionados con los resultados electorales a nivel municipal: de 54 gobiernos municipales ganados en 1997 por el FMLN (incluye coaliciones), aumentaron a 76, de los cuales 64 fueron ganados compitiendo solo (12 fueron ganados en coaliciones).

Las experiencias participativas siguieron multiplicándose. Santa Tecla, otra de las gestiones municipales participativas del FMLN inaugurada en el año 2000, ganaría

reconocimiento por sus avances en el área. (Ver Anexo N° 5) Sin embargo, no toda la dinámica participativa ha sido definida por el aumento de alcaldías gobernadas por el FMLN. Lo que marca principalmente el período en el escenario local es el desarrollo de normativas que promuevan la participación ciudadana en áreas diversas. Si bien se cuentan mayor cantidad de municipios con el FMLN, los hay de todos los signos partidarios.

En el escenario territorial, de acuerdo con el estudio de casos y el análisis de las normativas especiales vigentes, Ahuachapán es el departamento que registra la mayor cantidad de experiencias referidas a la elaboración de normativas municipales o regionales sobre medio ambiente y/o participación ciudadana a través de procesos participativos facilitados por organizaciones no gubernamentales como Salvanatura y FUNDAUNGO. En conjunto, los departamentos de la zona occidental del país presentan numerosas experiencias de participación ciudadana en este ámbito, en sus tres departamentos.

De manera complementaria, el estudio de las normativas muestra que los departamentos de San Salvador, La Libertad, La Paz y Usulután cuentan con ordenanzas específicas acerca de la participación ciudadana, la transparencia y/o la contraloría ciudadana, las cuales representan por sí mismas productos de procesos participativos para su elaboración, aprobación y socialización.

En los otros casos detallados en el Cuadro N° 11, se han producido ordenanzas específicas acerca de transparencia y contraloría que, junto con las de participación ciudadana, conforman el grupo de legislación municipal que se ocupa de la apertura e institucionalización de la participación ciudadana como práctica democrática en los municipios.

El 2002 fue el año del ‘boom’ de las normativas para la aprobación de ordenanzas relativas a participación ciudadana. La mayor parte de procesos fueron facilitados por tres de las cinco instituciones que conforman la RDL, apoyados por RTI y CREA-USAID⁸⁰, es decir, procesos relacionados y con las mismas fuentes de financiamiento.

Se podrá notar además que persiste la característica de dependencia de agentes externos a la localidad para el desarrollo de los procesos en cuestión. Esa característica marca

⁸⁰ Para más detalle acerca de las instituciones facilitadoras y apoyos, así como de los partidos políticos de turno, ver USAID (2007).

el deficiente nivel de funcionamiento de los procesos participativos, el cual será analizado con mayor profundidad más adelante.

Sin embargo, resulta evidente que han sido los partidos de izquierda los pioneros en la apertura de espacios de participación ciudadana y los que han logrado desarrollar mayor iniciativa en este tipo de procesos. Según la misma fuente de USAID, de 18 municipios con ordenanzas relacionadas a participación, diez estaban gobernados por el FMLN para el año 2007, cuatro por ARENA, dos por el PCN, uno por el CDU y uno más por la coalición FMLN-PDC, que suman 12 gobernados por la izquierda y seis gobernados por partidos de derecha.

Puede observarse en estas iniciativas que ha existido un interés específico por abonar a la institucionalización de la participación ciudadana a través de procesos participativos de elaboración de normativas y, además, de brindar instrumentos y canales concretos a la ciudadanía para ejercerla a través de políticas, ordenanzas y reglamentos específicos sobre participación ciudadana, transparencia y contraloría, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 11
Ordenanzas relativas a la participación ciudadana-
Frecuencias de experiencias participativas según datos disponibles por municipio

Municipio	Año	Frecuencia	Municipio	Año	Frecuencia	Municipio	Año	Frecuencia
Armenia	2002	1	Concepción Batres	2002	9	El Carmen	2002	6
Atiquizaya	2002	1	Arcatao	2002	n/d			
Chalchuapa	2002	1	Nombre de Jesús	2002	n/d			
Olocuilta	2002	n/d	Nueva Trinidad	2002	n/d			
San Lorenzo	2002	1	San Antonio del Monte	2002	6			
San Salvador	2002	15	San Isidro Labrador	2002	n/d			
Santo Tomás	2002	n/d	San Francisco Javier	2002	n/d			
Santa Tecla	2004	6	Sacacoyo	2004	n/d			
Usulután	2004	n/d						
Total: 9 ordenanzas específicas sobre participación ciudadana			Total: 8 ordenanzas específicas sobre transparencia			Total: 1 ordenanza específica sobre contraloría		
Total de ordenanzas: 18								

Fuente: Elaboración propia con información sobre ordenanzas en estudio de USAID (2007) y con datos obtenidos de resultados de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).

Otras experiencias que desarrollaron procesos participativos para la elaboración de normativas de aplicación municipal, aunque orientados a otras áreas, fueron las siguientes:

Cuadro N° 12

Procesos participativos de elaboración de normativas municipales-diversas áreas. (2000-2003)

Institución facilitadora	Municipio	Año	Tipo de ordenanza
CEMUJER	Soyapango	2000	Creación de política de salud sexual y reproductiva
ASDI- municipios de La Unión	Meanguera del Golfo	2001	Ordenanzas de ordenamiento territorial
	Conchagua		
	San Alejo		
	Pasaquina		
	La Unión		
SALVANATURA- Ahuachapán y Usulután	Tacuba	2002	Creación de unidades ambientales intermunicipales y ordenanzas ambientales
	Ahuachapán		
	Jujutla		

Fuente: Elaboración propia con información sobre ordenanzas en estudio de USAID (2007) y con datos obtenidos de resultados de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006). Ver Anexo N° 5.

Se muestra así que diversas áreas problemáticas en territorios diferentes y administrados por distintos signos partidarios convocan y articulan a la población para que, con su participación, se busquen alternativas de solución a las mismas, involucrando a actores interesados en superarlas.

En el municipio de Ahuachapán fue desarrollada también a partir del año 2003 una de las tres experiencias piloto del Sistema de Transparencia Municipal de COMURES, que incluía el componente de gobierno en línea. Él evidencia con claridad la proyección de hacer avanzar la contraloría ciudadana hasta un importante nivel de desarrollo, con los procesos participativos impulsados hasta la fecha. (Ver Anexo N°5)

San Salvador y Concepción Batres, dos de los tres municipios con mayor frecuencia participativa a nivel nacional, ya contaban con ordenanza de participación ciudadana. Ambos municipios han sido gobernados de forma continua por un mismo partido al menos por cuatro períodos de gobierno municipal (Concepción Batres, por ARENA desde 1994; San Salvador, desde 1997, por el FMLN), lo que muestra la importancia de ese factor para el desarrollo de

procesos participativos estables y el papel que juega la voluntad política asociada a un mismo partido a la hora de darle carácter institucional a estos procesos.

Con la aprobación de ordenanzas y políticas de participación ciudadana (cuya aprobación inicia en 1999), el diseño institucional se va modificando, para empezar a contemplar la participación ciudadana institucionalizada, canalizada en el ámbito local. Antes de esto, las formas desarrolladas en general se daban fuera del marco normativo e institucional, un cambio importante que se consolidaría con la reforma del código municipal más adelante.

Así, las demandas de la ciudadanía van siendo canalizadas en primera instancia a través de las municipalidades, que empiezan a responder en función de los problemas centrales planteados en las planificaciones participativas. Las demandas y respuestas coyunturales y de corto plazo se convierten en las predominantes, que se asocia también con los limitados recursos disponibles para atenderlas. Se vuelve un rasgo predominante en los procesos participativos que, al centrarse en el escenario local, se enfocan principalmente en aquellos elementos que puedan traducirse en votos, en términos electorales, y se pierde de vista el origen estructural de las problemáticas cotidianas.

Al analizar las experiencias participativas en el estudio de casos, se observa que, al final del período, el área de desarrollo local-municipal es la que concentra la mayor parte de las acciones ciudadanas. La tendencia se va marcando con más claridad a partir del presente período. A partir de las reformas normativas desarrolladas desde el anterior y la apertura política de algunos gobiernos municipales a la participación ciudadana, las formas participativas existentes fueron incorporando nuevos mecanismos, que las normativas contemplaban.

Con la introducción de las normativas y políticas de participación ciudadana, fueron concebidas cerca de cuarenta formas de participación ciudadana posibles. En términos conceptuales y de visión acerca del papel de la participación ciudadana, es un cambio es muy importante. De aquí en adelante, el problema deja de ser el diseño institucional y se desvía

hacia problemas de ejecución, que tienen en su base la limitada voluntad política real para que sea desarrollado.

Para el presente período, en el año 2001, la alcaldía de San Salvador desarrolló la primera experiencia de presupuesto participativo, con “*586 delegados y delegadas, electos de manera democrática, que fueron los responsables de la identificación y priorización de los proyectos*”. (Enríquez y Rodríguez, 2004: 187)

Corría el segundo período de gobierno municipal de Héctor Silva, el alcalde que más impulsó la diversificación de estos procesos, introdujo diversas formas y numerosos procesos teniendo como punto de partida el fortalecimiento organizativo de las comunidades hasta llegar a niveles organizativos más altos como las mesas de concertación zonal o temáticas. (Ver Anexo N° 5). Esta gestión inició con una visión y apuesta clara de la institucionalización de la participación ciudadana. Sus resultados tuvieron continuidad en alguna medida porque el mismo partido —FMLN— se mantuvo gobernando el municipio hasta el año 2009. Se evidencia, así, la importancia de dos características para el desarrollo de los procesos: la continuidad de un mismo alcalde y partido político.

El caso de San Salvador también muestra que el que este tipo de políticas tengan seguimiento y funcionen de manera efectiva depende del funcionario electo. Tal como se apuntó anteriormente, el FMLN gobernó ininterrumpidamente el municipio de San Salvador desde 1997 hasta el 2009 y expresó continuamente su compromiso con la democracia participativa (LPG, 17 ene 2010, p.web, principios, estatutos, programa de gobierno). Durante este período, esta ciudad tuvo tres distintos alcaldes: Héctor Silva, Carlos Rivas Zamora y Violeta Menjívar.

El segundo alcalde no dio seguimiento a lo desarrollado por el primero en materia de participación ciudadana. Por el contrario, dio espacio a las resistencias autoritarias que persisten dentro de una administración municipal, aunque esté en manos del FMLN. Llegaron incluso a desarticular el nivel organizativo desarrollado previamente por su mismo partido, con el fin de un uso arbitrario del poder hasta el punto de poner en riesgo que las

organizaciones sociales existentes en el municipio continuaran participando y llegaran incluso a desaparecer:

“[...] Don Carlos tendió a desestabilizar todo aquello. Se perdió un poco la organización. O sea, ahí hubo un poco de desestabilización de la organización. A saber cuál era el motivo.

[...] Ahí miraba como que en las promociones se perdía el interés de que creciera la organización. Como que se quería tener, más que todo, un control, un control de dominio, no de participación ciudadana. Como que en ese caso, los promotores se cerraban a que la gente luchara y peleara por lo que quería. No fue culpa, tal vez, de las cúpulas. Tal vez fue culpa de las direcciones de cada distrito. No se percataban de los trabajos que andaban haciendo los promotores sociales que estaban con el fin de que hubiera mayor organización en las comunidades. En eso, decían, supuestamente, quedaba la primera administración. Ellos llegaron a desestabilizarla, como para que se perdiera un poco. Porque, incluso, las intercomunales se perdieron. Los grupos de donde yo surgí, de primero, para entrar a la mesa distrital, se perdió. O sea, todas esas organizaciones las desaparecieron. Como que entre menos organizaciones había, menos exigencia. Entre menos organización hubiera, más se manipulaba los procesos. Como que eso era la intención que tenían ellos. Si se hubieran quedado otro período más, yo creo que se la acaban.” (Entrevista con Manuel Alejandro Orellana, Coordinador General de Red de Contraloría Ciudadana-Anexo N° 6)

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

Con este caso, que corresponde a un mismo partido político, se muestra uno de los principales problemas: la vulnerabilidad de los procesos participativos frente a los cambios políticos debido a resultados electorales. Ha sido frecuente observar, tanto en los casos como

en las entrevistas, que, cuando el partido político cambia, los procesos participativos se ven truncados pues hay cambios hasta en los referentes y liderazgos locales, que prefieren partir de cero a coordinar o incluir a ciudadanos que se ubican en la oposición política.

El ejemplo deja en evidencia dos fuertes resistencias autoritarias centrales: (1) la imposición de los intereses político-partidarios sobre el interés de la población y (2) el predominio de una cultura autoritaria.

En el primer caso, predomina el ‘uso’ político-partidario de los procesos participativos. Funciona principalmente a partir del interés de ganar votos, no del de atender las problemáticas específicas a un territorio o sector, o mucho menos pensar en aquellas que son de arraigo estructural.

La segunda resistencia-cultura autoritaria es la que mantiene bajos los niveles de involucramiento y participación en los procesos. Se activa ya sea viniendo desde arriba — imposiciones directas desde instituciones del estado— o desde abajo —cuando la ciudadanía opta por no ejercer sus derechos ciudadanos ante la frustración de no lograr incidir en la atención a sus problemas—. En ambos casos, los aparatos ideológicos del estado y los grupos de poder que los dominan juegan un rol reproductivo fundamental.

Se observa

“Desilusión de la gente de participar; falta de líderes en organizaciones claves que realmente generen que la gente se involucre, se organice, participe, exija, proteste. Todo el tema de polarización de los partidos políticos... yo creo que nadie cree en nadie y eso implica, triste, una apatía a no involucrarse en estos procesos.”

(Entrevista con Francisco Mancía, FUSAI. Ver Anexo N° 6)

Estas resistencias ocasionan un deficiente funcionamiento de los procesos participativos, ya sea porque inmovilizan a la ciudadanía —y por ello no se activan los mecanismos y formas previstos en la normatividad vigente— o porque son vulnerados en sus procedimientos o resultados posibles al antojo y conveniencia de los grupos de poder. Resultan fundamentales en el bloqueo a iniciativas de participación ciudadana aunque hayan logrado avanzar considerablemente, como es el caso de San Salvador. Estos elementos serán abordados con mayor profundidad y datos propios en el último apartado del presente capítulo.

La influencia de determinados modelos seguidos o adoptados en la búsqueda de estrategias para desarrollar la decisión política de impulsar la participación ciudadana interviene además en el desarrollo de los procesos. Como ejemplo, el caso de San Salvador recibió considerable influencia del modelo brasileño, sobre todo en los procesos de presupuesto participativo.

Una de las limitantes que derivan de las resistencias anteriores son los bajos niveles de organización sostenibles, que son la base del déficit de ciudadanía de que adolece la sociedad salvadoreña. Superarlo aportaría la materia prima para la institucionalización de los procesos participativos.

La alcaldía de San Salvador, durante la administración Silva, ha sido un modelo a nivel nacional en el desarrollo de procesos participativos que conllevan el estímulo a procesos de formación de actores. De acuerdo con Manuel Alejandro Orellana, de la Red de Contraloría Ciudadana⁸¹:

“La Alcaldía de San Salvador, desde que entró a trabajar como partido de izquierda, como partido del FMLN, abrió los espacios para organizaciones de las comunidades. Porque en aquel entonces no había organizaciones [...] El partido de izquierda ha promovido las organizaciones comunitarias, prácticamente. Juntas directivas, intercomunales, mesas zonales, mesas distritales. Cuando estaba el doctor Silva fue cuando empezaron con todo.”

Sin embargo, la responsabilidad es cumplida en la medida de la voluntad política del gobernante de turno del municipio ya que la legislación existente no define clara obligatoriedad o sanciones por incumplimiento.

Pese a la decisión política y los correspondientes esfuerzos por ampliar la participación, en el año 2001, seguía observándose en el municipio que

“Entre los problemas más importantes, se pueden señalar, una cierta apatía en el fortalecimiento de la organización comunal y falta de líderes, que los sectores medios no muestran mayor interés y no están organizados para participar en las mesas. También hace falta una instancia en la alcaldía, que de seguimiento a estos procesos

⁸¹ Ver detalles del entrevistado en Anexo N° 6. Los cargos especificados en el anexo corresponden al momento en que las entrevistas fueron llevadas a cabo.

de construcción de las mesas distritales y trabajar en la reglamentación para el funcionamiento de las mesas.” (Enríquez Villacorta, Alberto et al. 2001: 43)

Esta situación derivaba en problemas en cuanto a la representación de la ciudadanía, ya sea de tipo territorial o sectorial, relacionados directamente con los niveles y tipos de organización y con su funcionamiento interno: composición, sistemas de elección, vínculos entre bases y dirigentes, entre otros.

El Presupuesto Participativo de San Salvador fue un mecanismo que, en su institucionalización, permitió acumular un gran esfuerzo organizativo en cada distrito. En función de él, la ciudadanía hizo un recorrido similar a otros mecanismos implementados: asambleas informativas, capacitaciones y talleres con el objetivo de apropiarse del proceso y de tener una posición propia acerca de los problemas que les afectaban en su comunidad, identificando alternativas de solución y posibles vías de autogestión. Eso abrió el camino para el cumplimiento de uno de los grandes objetivos de la municipalidad:

"profundizar la democratización por medio de la apertura de nuevos espacios de participación resolutive y de contraloría ciudadana para desarrollar un nuevo tipo de liderazgo que les permita ser actores del desarrollo local". (Alcaldía de San Salvador, 2008)

Como ejemplo de la magnitud de la organización y participación implicadas en esta forma de participación en particular, se tiene el Plan de Inversión Municipal para el año 2002, que fue elaborado por la alcaldía junto con la ciudadanía. En la misma fuente anterior se especifica que, en la elaboración del Presupuesto participaron 586 delegados y delegadas en los siete distritos. Además, fueron realizadas 21 asambleas informativas y diez asambleas sectoriales en tres distritos. En los siete distritos, se tuvo una asistencia de 1500 ciudadanos y ciudadanas de las juntas directivas. Fueron realizadas 17 jornadas de capacitación para delegados y delegadas y 7 asambleas de priorización de problemas, lo cual dio como resultado la definición de 95 proyectos, 70 de los cuales fueron de infraestructura y 25 de programas sociales que la ciudadanía desarrollaría junto con la municipalidad.

La implementación y seguimiento para un adecuado funcionamiento de este tipo de procesos participativos requiere, evidentemente, de considerables esfuerzos y recursos desde su planeación hasta su ejecución y monitoreo, por lo que el punto de partida es la voluntad

política para desarrollarla y el compromiso con las implicaciones de gestionarla. De manera alguna puede quedar sujeto al azar y a la improvisación.

Sin embargo, aún los decididos esfuerzos no escapan al arrastre de problemas que se mantienen, como la imposición de liderazgos tradicionales, que normalmente están asociados a estructuras partidarias que facilitan el mantenimiento de su posición.

Los procesos desarrollados, ya sea en lo local, pero especialmente en lo nacional, se encuentran en un nivel de incipiente institucionalización: son experiencias –en su mayoría– de corta duración, de intervención puntual y específica. Se orientan a atención de problemas micro, especialmente en una lógica paliativa a efectos de políticas como son los casos de normativas sobre medio ambiente, ordenamiento territorial y salud.

El diseño institucional se focaliza en lo local y no da seguimiento a la ejecución de las normativas existentes, por lo que su cumplimiento depende de la libre elección y criterio de cada funcionario. Predomina una visión cortoplacista y coyuntural, de atención inmediata, y no se identifican visiones de mayores alcances que incidan en un mayor desarrollo ciudadano.

A partir de lo anterior, la capacidad de incidencia de la ciudadanía es mínima. Si se logra, tiene una visión corta y paliativa.

Todas estas características se suman para terminar de afirmar la lógica predominante en relación a la participación ciudadana: importante y exigida también, sobre todo por agentes externos más que por la ciudadanía, por lo que *‘cuanto menos, mejor’*. Esta lógica se observa contundente en el siguiente período.

3.6 Conclusiones: Tendencia de declive establecida y participación directa decreciente (2004-2006)

Dinámicas nacionales-La participación en declive

A mediados del año 2004 inició la gestión presidencial de Elías Antonio Saca, que daba continuidad a 15 años de gobierno de ARENA, cuyas administraciones fueron tornándose

cada vez menos democráticas y participativas. Saca resultó candidato en julio del año 2003, luego del primer proceso de elecciones internas en su partido.

Esta dinámica recién inaugurada en ARENA contrasta con la eliminación de las elecciones internas (primarias) en el FMLN en diciembre de 2006 y marca la oficialización del cierre de espacios a la expresión y decisión directa de las bases sobre sus dirigentes, exclusión que fue una práctica creciente durante el presente período.

Los conflictos internos por la intolerancia a visiones políticas distintas venían siendo arrastrados desde que el FMLN se convirtió en partido político e inició su desempeño en la asamblea legislativa. En el presente período, el intento de control interno y la exclusión de algunos sectores llevó a que dos diputados propietarios, dos alcaldes, un ex-magistrado del TSE y cerca de 360 militantes del FMLN renunciaran al partido en junio de 2005. Esta última división dio vida a un ‘nuevo’ Frente Democrático Revolucionario (FDR), que posteriormente se convertiría en partido político. (CIDAI, 2005: 38)

La disputa interna del FMLN fue minando la confianza de sectores de izquierda, afines al partido, pero más moderados. También afectaba la confianza en las posibilidades de que la izquierda fuera capaz de sostener un planteamiento democrático cuando a nivel interno no había sido capaz de democratizarse y corría más bien en sentido contrario a pesar de su discurso externo. Las expectativas sobre la democratización interna sobre este partido eran mayores por su papel desde una lucha popular por la apertura política durante el período de la guerra.

Esta observación sobre lo poco democrático que ha sido este partido a nivel interno se mide en los mismos términos para todo el espectro partidario al evaluar este aspecto en la cultura política de la democracia en El Salvador para el año 2006: 13.1% de los encuestados consideró que los partidos son nada democráticos; 43.7% los evaluó poco democráticos; el 34%, algo democráticos; el 9.2%, muy democráticos. (Córdova, Cruz, Selligson; 2007: 169)

Esta percepción marca los datos acerca de la confianza en los partidos políticos, que, según la misma fuente, muestra un decrecimiento entre el año 2004 y 2006: 39.9% en el año 2004 y un 35.1% (Córdova, Cruz, Selligson; 2007: 165).

Una explicación importante a considerar acerca de estos aspectos y sobre el funcionamiento de los partidos políticos, así como las instituciones del gobierno central o local y la ciudadanía en general, puede encontrarse en el análisis de dos componentes centrales de la

cultura política salvadoreña en la post-guerra: la relación entre el apoyo al sistema y la tolerancia. Su trayectoria para el período en estudio puede observarse en los siguientes datos:

Tabla N° 3
Relación empírica entre apoyo al sistema y tolerancia
en El Salvador, 1995-2006

Apoyo al sistema	Tolerancia							
	Alto				Bajo			
Alto	Democracia estable				Estabilidad Autoritaria			
	1995	1999	2004	2006	1995	1999	2004	2006
	29%	36%	32%	32%	27%	25%	35%	27%
Bajo	Democracia inestable				La democracia en riesgo			
	1995	1999	2004	2006	1995	1999	2004	2006
	23%	23%	17%	25%	21%	16%	16%	16%

Fuente: Córdova, Cruz, Selligson. 2007: 76

De acuerdo con estos datos, apenas un tercio de la población apoya al sistema y es tolerante durante el presente período 2004-2006. El porcentaje ha disminuido con respecto a 1999, cuando alcanzó su máximo valor.

En conjunto, es contundente el resultado conjunto para el resto de las alternativas que representan opciones de vulnerabilidad en términos democráticos, las cuales totalizan un 68% al año 2006. En pocas palabras, la cultura política de la democracia en El Salvador aún no se encuentra en condiciones de dirigirse inequívocamente y a corto plazo a la consolidación democrática.

Cabe preguntarse por qué se mantienen prácticamente los mismos niveles entre los años 2004 y 2006, a qué se debe que ha habido retroceso en relación al año 1999 y estancamiento desde el año 2004 y qué se está haciendo para apuntalar la cultura política salvadoreña y avanzar en la ruta democrática. Es claro que, sin una cultura política democrática sólida, el desarrollo institucional y la transformación del sistema político no serán posibles. Por ahora

también resulta evidente que no ha existido interés ni voluntad política para impulsar las transformaciones necesarias para el desarrollo democrático porque pasa por dar mayor poder a la ciudadanía y disminuir los privilegios del poder político-partidario y los círculos de poder político y económico que representan.

El análisis acerca de estos elementos de la cultura política contribuye a explicar también el rasgo característico de este período en términos de participación ciudadana: la tendencia al declive que queda establecida irreversiblemente desde el año 2004.

Esta tendencia puede ser confirmada a lo largo del período estudiado en diversos sentidos: anual, por períodos de gobiernos municipales, por períodos presidenciales y por períodos de auge y declive. Los datos correspondientes a cada una de estas líneas de análisis son mostrados en conjunto para una visualización completa del comportamiento de los procesos participativos en su evolución a lo largo de la post-guerra.

Tabla N° 4
Cronología integrada

Años	Previa	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Subtotal Cronología 1 Base documental	0	14	13	30	39	33	10	26	14	17	13	24	11	16	11	8	279
Subtotal Cronología 2 Base casos	3	0	1	5	1	0	9	1	0	4	8	2	3	7	0	0	44
Total	3	14	14	35	40	33	19	27	14	21	21	26	14	23	11	8	323

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

Tabla N° 5
Cronología integrada por períodos de gobiernos municipales

Previos 1992-1993	1994-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	Total
31	127	62	61	42	323

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).
NOTA: Se excluye de la Cronología 2 el caso N° 45-Amigos de Mauricio por haber surgido en el año 2007, aunque ha sido analizado por su relevancia para el cambio político salvadoreño.

Tabla N° 6
Cronología integrada por períodos presidenciales

Previos-Cristiani	Calderón Sol (1994-1999)	Flores Pérez (1999-2004)	Saca González (2004-2006)
Previos 1992-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006
66	133	105	19
Total			323

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).
NOTA: Se excluye de la Cronología 2 el caso N° 45-Amigos de Mauricio por haber surgido en el año 2007, aunque ha sido analizado por su relevancia para el cambio político salvadoreño.

Tabla N° 7
Cronología Integrada por períodos de auge y declive

Previos-1993	1994-1996	1997-1999	2000-2003	2004-2006
31	108	60	82	42
Total				323

Fuente: Elaboración propia para la presente tesis con datos obtenidos de fichas individuales para Estudio de casos-45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador (1992-2006).
NOTA: Se excluye de la Cronología 2 el caso N° 45-Amigos de Mauricio por haber surgido en el año 2007, aunque ha sido analizado por su relevancia para el cambio político salvadoreño.

Respecto a la tendencia de declive, la Tabla N° 4 - Cronología integrada muestra cómo se han comportado, año por año, los procesos de participación ciudadana. Se conforma por dos tipos de cronologías: la primera tiene como insumo el análisis documental que permitió realizar una primera aproximación acerca de las formas participativas que han sido desarrolladas, las áreas principales que la articulan y su desarrollo por año. La segunda cronología fue elaborada a partir de la sistematización del estudio de casos de 45 experiencias de participación ciudadana, que aporta elementos cualitativos respecto a los procesos desarrollados.

En este cuadro, el año 1995 alcanza la más alta frecuencia en procesos participativos, que se asocia a las demandas que se desencadenaron con la finalización del conflicto armado, específicamente relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de paz, que desaparecen a partir del año 1996. Este alto nivel de participación no vuelve a darse en ningún otro momento.

Desde inicios de la post-guerra hasta 1999, las acciones ciudadanas eran caracterizadas por la participación directa de la ciudadanía. Esta era una participación ‘popular’ en movilizaciones, marchas, manifestaciones, protestas callejeras, ‘sentadas’, huelgas, paro de labores, tomas de edificios, obstaculización de calles, que se encontraban fuera del marco institucional. De 1992 al año 1999 eran inexistentes aún las demandas de carácter local, que adquieren ese carácter a partir del año 2000. Cambian la naturaleza, el tipo de demandas, los escenarios y formas de participación ciudadana. Simultáneamente a este cambio de énfasis y naturaleza, inicia el declive de la participación directa antes señalada. Muestra una tendencia irregular, con sube y bajas, que se establecen en bajas del año 2004, en *una tendencia de declive sin retorno*. La participación ciudadana no vuelve a ser recuperada: sigue cayendo cada vez más. En otras palabras, la participación ciudadana en El Salvador de post-guerra se encuentra ‘en vías de extinción’.

Los datos correspondientes a la cronología 1, para todos los años, registran experiencias participativas, no así para los años 2005 y 2006 de la cronología 2. En ambos casos, muestran contundentemente cómo estos procesos, independientemente del incremento de normativas, diversificación de experiencias o su reorientación hacia el ámbito local, han seguido una trayectoria inestable en relación a la generación de condiciones para su desarrollo y han caído en frecuencia y tienden a extinguirse.

Confirmar esta tendencia da muestra de la poca importancia que se le reconoce y poca atención que se le presta a esta área de primera importancia para la democratización.

Esta cronología integrada es la base que alimenta las siguientes, organizadas según tres distintas perspectivas de análisis. La primera, se observa en la Tabla N° 5- Cronología Integrada por períodos de gobiernos municipales, muestra con claridad que las primeras elecciones generales de la post-guerra en el año 1994 coinciden con el inicio del período de mayor auge de los procesos participativos, que va desde el año 1994 al año 1997, que es precisamente cuando acaba la gestión municipal y legislativa. Esta primera gestión significó la incorporación del FMLN al sistema político desde su transformación en partido político.

Sin embargo, observando el comportamiento al interior de las cronologías, el mayor dinamismo se mantuvo mientras las movilizaciones ciudadanas estuvieron activas. A partir de su descenso, los canales institucionales que fueron abriéndose paulatinamente nunca llegaron a igualar los niveles de participación precedentes. Esto indica que la institucionalización de estos espacios ha sido mínima a todo nivel, especialmente desde que se restringe al marco de ‘lo local’. Los cambios en términos de diseño institucional logrados con la introducción de normativas especiales a favor de la participación ciudadana han sido importantísimos, sin lugar a dudas, para visibilizar la problemática del inaccesso al poder por parte de la ciudadanía y procurar canales institucionalizados para ello. Sin embargo, su ejecución y, por lo tanto, su institucionalización han sido mínimas a la fecha.

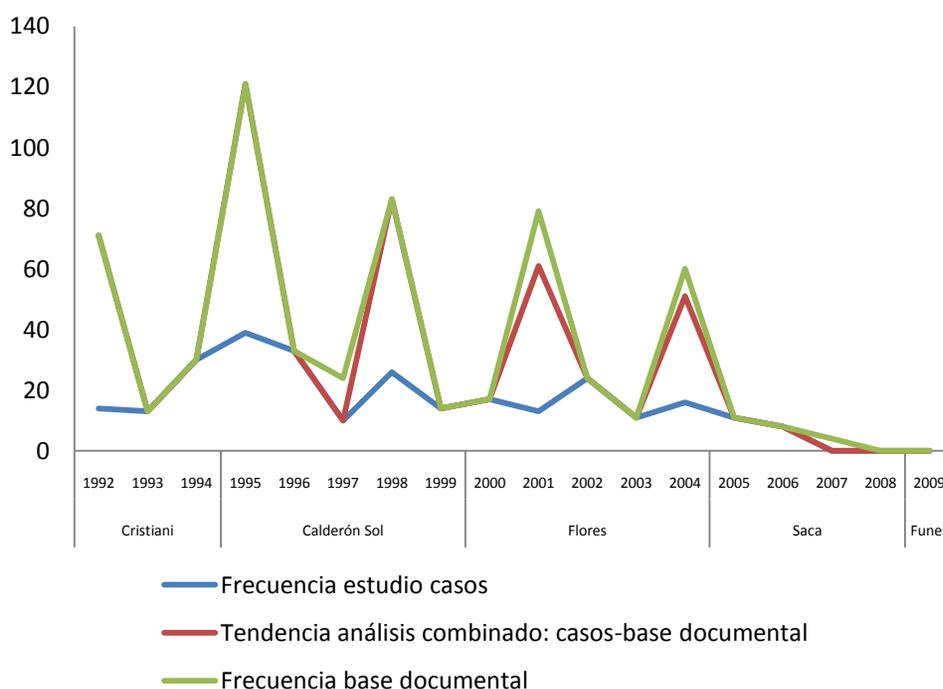
El tiempo transcurrido desde el ‘boom’ de las normativas especiales en el año 2002 o desde la aprobación de la reforma al código municipal es corto para esperar cambios significativos. Lo evidente es, que desde entonces, las experiencias participativas continúan en descenso.

La Tabla N°6 -Cronología Integrada por períodos presidenciales sirve para mostrar que, en las administraciones presidenciales de ARENA en la post-guerra, la participación ciudadana ha venido en detrimento, gestión tras gestión, y un dramático descenso al inicio del ejercicio de Antonio Saca, que, aunque solo considera dos años de los cinco que duró su gestión, muestra que no se ha prestado atención alguna a la ciudadanía. Por el contrario, reafirma el carácter severamente excluyente del programa de su partido.

Sin embargo, los períodos presidenciales o municipales no marcan los cambios fundamentales en la trayectoria de los procesos participativos por sí mismos. Más bien, son las dinámicas resultantes alrededor de ellos y las respuestas ciudadanas frente a sus resultados los que van marcando las grandes pautas y puntos de inflexión de dichos procesos, tal como lo muestra la Tabla N° 7-Cronología Integrada por períodos de auge y declive. Esta cronología es la que ha guiado el análisis de los procesos de participación ciudadana a lo largo del presente capítulo, tal como se indicó desde su introducción.

Lo anterior también puede ser observado de manera conjunta en el siguiente gráfico, donde se muestra con claridad la coincidencia en los períodos de auge y declive de los procesos participativos según cada forma de medición: anual-según cronología integrada, frecuencias según los datos del estudio de 45 casos y una tendencia integrada que combina ambas fuentes por períodos.

Gráfico N° 1
Línea del tiempo integrada



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

Los puntos de inflexión han estado marcados por los procesos de reacomodo de espacios de poder en términos electorales. Los períodos señalados coinciden con períodos de cambio de gobiernos municipales, cambios en la administración del poder ejecutivo y legislativo o giros en la orientación del modelo económico. Se concluye que estos procesos se ven marcados por las dinámicas de cambios políticos tanto en los gobiernos municipales como el ejecutivo y legislativo. También, por las decisiones políticas que derivan de los mismos, tanto en la apertura o no de espacios y promoción de la participación ciudadana, como las decisiones de políticas de estado que afectan a nivel nacional.

En otras palabras, los cambios políticos y económicos fundamentales van marcando las alzas y declives en el desarrollo de los procesos participativos, relacionados también, en la mayor parte de casos estudiados, con la acción e intervención de organizaciones no gubernamentales que facilitan recursos para los mismos, en coincidencia o antelación a los momentos en los que los cambios políticos señalados se producen.

Los cambios en los procesos participativos se inauguran con ‘las elecciones del siglo’ en 1994, en las que compite por primera vez el FMLN, que desencadenó una explosión de procesos participativos con su llegada a 15 gobiernos municipales. Las siguientes elecciones legislativas y municipales en 1997 medirían el nivel de fortalecimiento del poder territorial de las principales fuerzas políticas en el nuevo marco institucional después de finalizado el conflicto y definiría la antesala de las elecciones presidenciales en 1999. El año 2002 marcaría el terreno para garantizar los espacios de poder conquistados en el terreno municipal frente a los inciertos resultados del proceso electoral del año 2003. Para este objetivo, se apuntaló desde el ‘boom’ normativo, para intentar asegurar con candados ‘legales’ los espacios políticos ganados por la ciudadanía, ante la posibilidad de que estos se cerraran.

El año 2004 cierra la gestión de Francisco Flores, una etapa abiertamente intolerante, excluyente y también represiva que termina por desarticular los últimos vestigios de la organización ciudadana remanentes del período anterior. La continuidad de ARENA con Antonio Saca reitera que los círculos de poder político y económico siguen imponiéndose y muestran también que, para reproducir ese poder, no necesitan de la ciudadanía. Debilitada, desorganizada, desarticulada y apática, esta es el déficit central de los procesos participativos en El Salvador. Los intereses hegemónicos no permiten que se desarrolle, pues, en este caso,

el control al desempeño de los funcionarios públicos y sus ‘aliados’ –beneficiarios– tarde o temprano se vuelve inevitable, lo cual les resulta incómodo, inconveniente y comprometedor.

En todas las cronologías presentadas, la tendencia de declive establecida a partir de 2004 como ‘sin retorno’ es claramente observable y muestra inequívocamente cómo los procesos participativos se van limitando cada vez más. Lejos de fortalecerse, se restringen, especialmente en sus expresiones de participación directa tanto a nivel institucional como en las prácticas concretas. Al ser analizadas internamente, muestran las dinámicas de poder predominantes, que obstaculizan la participación ciudadana al ceñirse a tradiciones autoritarias fuertemente arraigadas. Son precisamente las dinámicas de poder dominante apuntadas el objeto del siguiente capítulo.