

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



**FLACSO**  
EL SALVADOR

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

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

**Karina Esther Grégori Méndez**

San Salvador, El Salvador  
Marzo de 2010

## Índice

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

### Capítulo 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<i>Conflicto social y transformación democrática</i> .....	16
<i>La cultura política y el avance democrático</i> .....	17
<i>Las élites: cambio político y transformación institucional</i> .....	18
<i>Condiciones institucionales y culturales para la democratización y desarrollo Humano</i> .....	18
<i>Institucionalidad y dinámica del gobierno democrático</i> .....	20
<i>Democracia: transición, participación, actores y procesos de reconversión democrática</i> .....	22
<i>i) Participación y democracia en El Salvador</i> .....	22
<i>ii) 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
<i>ii) Ciudadanía y democracia</i> .....	26
<i>iii) 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

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

## Capítulo 3

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

**101**

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

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

## Capítulo 4

### Características generales de la participación ciudadana de post-guerra:

#### Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

#### directa decreciente ..... 159

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

##### Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

##### directa decreciente..... 160

#### 4.1 Débil funcionamiento: estructuras y niveles ..... 160

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

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

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

##### b.2) Análisis por formas de participación ..... 188

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

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

##### b) Resultados del deficiente funcionamiento de la participación ciudadana: Bajos niveles de participación ciudadana, reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional .....213

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

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

## Conclusiones ..... 227

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

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

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

## Índice de cuadros, tablas, gráficos e ilustraciones

### Cuadros

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

### Tablas

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

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

## Gráficos

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

## Ilustraciones

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

## Índice de anexos

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

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

## **Conclusiones**

## **Participación ciudadana versus vicios autoritarios en El Salvador de post-guerra**

Después de dieciocho años de firmados los acuerdos de paz, la lógica democrática-participativa aún no ha arraigado en la cultura política salvadoreña. Continúa la vigencia de las decisiones autoritario-excluyentes en todo nivel.

En el nivel nacional, la exagerada centralización social y política que se imponen en el manejo del Estado y mantienen con limitados recursos a los municipios, el ocultamiento de información pública, la impunidad imperante frente a la corrupción, la cotidiana imposición de leyes y decretos por negociaciones exclusivas entre los partidos mayoritarios son solo algunos de los ejemplos que pueden señalarse como parte de los vicios autoritarios arraigados en la sociedad salvadoreña al día de hoy. (ECA, 2006:1107) En el nivel municipal, la marginación de sectores que no pertenecen al mismo partido político en el gobierno municipal tanto en beneficios de proyectos como en formar parte de espacios de consulta y/o negociación, la imposición de proyectos por agenda partidaria, la vigencia de cacicazgos<sup>114</sup> tanto en liderazgos comunitarios como en miembros del concejo y/o alcaldes/as son muestras adicionales de la cultura política prevaleciente.

El problema de investigación fue expresado a través de las inquietudes: ¿Fue ampliada la participación ciudadana en la post-guerra?, ¿fue abierto el sistema político con los acuerdos de paz para ampliarla?, ¿se fortalece y avanza la democratización de la sociedad salvadoreña con ello o, por el contrario, se sigue restringiendo la participación ciudadana en un rumbo aún cercano al autoritarismo?

Contestar a estas preguntas obligaba a la caracterización de los procesos de participación ciudadana en el período estudiado, que permite dar respuesta a otra serie de cuestionamientos o preguntas de investigación, a saber: ¿Facilitaron los cambios institucionales producidos con los acuerdos la apertura del sistema político para ampliar la participación de la ciudadanía?, ¿facilitó esto el acceso al poder político?, ¿cuáles formas de participación ciudadana en la esfera política existen y qué tanta independencia de los partidos representan?, ¿se reconstruye la ciudadanía para sustentar la participación?, ¿quiénes

---

<sup>114</sup> Excesiva influencia de líderes por largo tiempo en un territorio determinado, que frecuentemente conlleva prácticas de ejercicio autoritario de poder. También se hace referencia a ellos más adelante como liderazgos tradicionales, en alusión a su permanencia en estructuras, cargos o funciones directivas en la localidad, ejercidas por elección o de hecho.

promueven la participación ciudadana y a qué intereses responden?, ¿qué tanta distancia existe entre el ejercicio de los derechos participativos y la legalidad que la avala? y ¿ha sido institucionalizada la participación ciudadana?

La conclusión y tesis principal desarrollada a lo largo de la presente investigación es que la participación ciudadana en la incipiente democracia de El Salvador de post-guerra tiene un mínimo nivel de desarrollo a causa de: (1) la no democratización de los actores principales del proceso político salvadoreño (partidos políticos, liderazgos locales, ciudadanía, funcionarios públicos), así como (2) un profundo déficit de ciudadanía, que significa un insatisfactorio ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en sus dimensiones civil, política y social. La segunda área es la que comprende los derechos de participación en el ejercicio del poder político. Por ello, ha sido de principal interés en la presente investigación.

Estos factores inciden en un débil funcionamiento e institucionalización de las formas de participación ciudadana existentes (mecanismos e instancias), lo que limita la profundización de una cultura política democrática participativa en el marco liberal. El desarrollo de una visión de participación ciudadana democrática radical (definición propia en marco teórico-capítulo 1, apartado 1.4) se encuentra mucho más distante, pues conlleva un amplio ejercicio de derechos y deberes ciudadanos con visión no solo de libertad, sino también de igualdad.

Lejos de ampliarse, la participación ciudadana —y con ella el ejercicio de la ciudadanía política— se redujo en la última década, sobre todo en sus expresiones más directas. En el desarrollo hacia el declive, se ha profundizado una tendencia excluyente, que es histórica en las sociedades latinoamericanas. En el caso salvadoreño, da cuenta del profundo déficit de ciudadanía, que se identifica como elemento medular en el débil desarrollo democrático de la sociedad. Este factor es un indicador fundamental del limitado acceso al poder político alcanzado por la sociedad en la post-guerra.

Ante esta realidad, y analizando el avance de la democratización política desde el prisma de la participación ciudadana como su elemento medular, hay que concluir que este proceso de cambio en el sistema político y en los procesos de participación ciudadana avanzó a paso lento en la primera década después de los acuerdos de paz, momento desde el cual desaceleró, se detuvo e inició marcha en reversa, sin que a este momento haya reajustado su dirección en una vía más segura hacia la democracia.

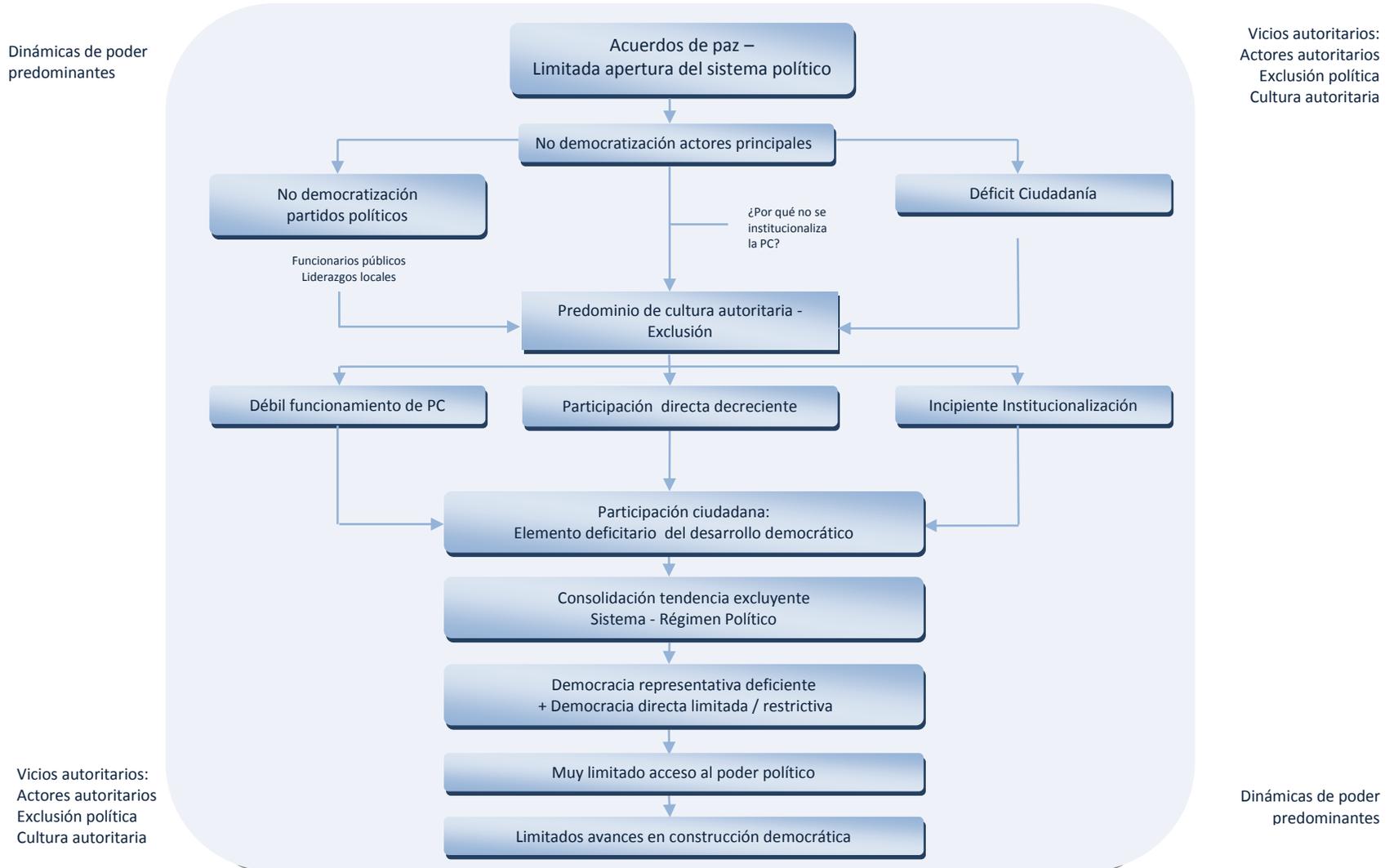
Hay que decir, no obstante, que en este trayecto han sido operadas importantes transformaciones que han sentado las bases para el camino democrático: cambios institucionales, culturales, en el sistema político y en la visión y acción de los sujetos. Sin embargo, es evidente que estos resultan bastante limitados comparados con lo que la construcción democrática necesita para afirmarse, un proceso sin fin y siempre susceptible de mejora. La democracia en esta visión es, pues, un trayecto que marca un horizonte deseable, pero que puede sufrir innumerables desviaciones en su desarrollo, por lo que necesita ciudadanía siempre atenta a que el rumbo no se pierda.

Por hoy, los procesos participativos marcan un retroceso en su marcha y en la acción de prácticas que abonan a la expansión de la ciudadanía, aunque, simultáneamente, mantienen un limitado desarrollo, que no por reducidas en número, alcances, e intensidad, son menos importantes. En fin, hay avance y apertura en unas áreas, retroceso y restricción en otras<sup>115</sup>. Las dinámicas alrededor de la tesis planteada son sintetizadas en el siguiente esquema:

---

<sup>115</sup> Ver Capítulo 4: niveles de ejercicio de la participación.

**Ilustración N° 2**  
**Participación ciudadana versus vicios autoritarios en El Salvador de post-guerra (1992-2006)**



En adelante, se presentan las conclusiones obtenidas alrededor de esta hipótesis. En primer lugar, marcan tres características fundamentales de los procesos participativos: un débil funcionamiento, una incipiente institucionalización y una tendencia al declive. En conjunto, las conclusiones esperan abonar en la comprensión y explicación de la situación actual de la participación ciudadana en El Salvador, luego de casi dos décadas de camino recorrido después de finalizado el conflicto armado.

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

Esta primera característica se sustenta en algunos factores que es importante superar en aras de avanzar hacia su fortalecimiento, para viabilizar la democratización política. Entre ellos se encuentran la dependencia de agentes externos, la vulnerabilidad ante cambios políticos resultantes de procesos electorales, la utilización de los procesos participativos para beneficios partidarios, los reducidos niveles de participación ciudadana, los bajos niveles sostenibles de organización y la imposición de liderazgos tradicionales. Acerca de cada uno de ellos, se presentan, a continuación, conclusiones generales y otras en las que son indicadas particularidades sectoriales cuando se consideran pertinentes.

#### **a) Los procesos participativos desarrollados son, en general, dependientes de la iniciativa, facilitación y financiamiento de agentes privados y externos a los actores involucrados en las problemáticas.**

Las dinámicas predominantes en los espacios participativos se explican en buena parte al observar y analizar el espacio de los actores, que, en concreto, son los que ‘hacen’ y mueven los procesos de participación ciudadana, que gira en torno del juego y de las relaciones de poder político.

Las ONG, por ejemplo, asumen principalmente un papel de asesoría y facilitación, respaldados por financiamiento también externo proveniente frecuentemente de agencias de cooperación internacional y por el peso que tienen en las iniciativas para la promoción de espacios y metodologías participativas, ya sea solas o en alianzas con la ciudadanía organizada u otros actores institucionales públicos y/o privados<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Ver Capítulo 4, apartado 2.

El papel directivo indirecto de las ONG —especialmente las financiadas por la USAID y en el caso de OG financiadas por el BID— ha marcado la orientación y desarrollo de los procesos participativos en la post-guerra. En algunos momentos, chocan con las visiones y estrategias de los actores políticos locales que impulsan estos procesos.

Los actores de la sociedad civil, que aspiraban al desarrollo de una democracia participativa, se aliaron en las ONG en la lucha por ganar espacios en el ámbito local específicamente (Casafranco y Patiño, 2001; Rivera, 2003). Esta estrategia política coincidió con la lucha política iniciada por el FMLN en el marco institucional. Una vez convertido en partido político, tuvo la posibilidad de ganar espacios en los gobiernos locales, donde buscó responder a las altas expectativas de la ciudadanía luego de la guerra librada por 12 años para la apertura de espacios en el poder político. El color del partido político fue fundamental en el inicio de los procesos, en el período 1994-1997.

La alianza de ONG y partidos políticos aumentó, motivada por ampliar el acceso al poder político en los gobiernos locales. A partir de 1997, las alianzas alcanzaron a ARENA y al PDC y multiplicaron los espacios de participación y concertación. De ahí en adelante, el color político no ha sido lo más determinante en el aumento de experiencias, sino más bien el cálculo político de los beneficios en prevención de conflictos, respaldo para la gestión municipal y acceso a recursos para el desarrollo local.

Las ONG orientaron su estrategia política local hacia el diseño institucional, a nivel municipal, con ordenanzas, políticas de participación ciudadana, ensayos de nuevas formas participativas como forma de presión a los funcionarios públicos. Se tiene así una forma de acción que se asocia a sectores ciudadanos organizados afines a la izquierda, que adoptan este tipo de estrategias en la búsqueda de democracia a nivel local. (Wampler, 2006).

Esta lógica de acción responde a un problema de representación (Novaro, 2000), pero también a una insatisfacción con el desempeño de los funcionarios públicos: bajos niveles de responsabilidad, ineficiencia en la respuesta a las demandas de la ciudadanía, y corrupción. Con estas estrategias políticas, las ONG, junto a otros actores de la sociedad civil, aspiran a ganar algún nivel de control sobre estos factores. (Lubambo, 2006).

Por el lado de las OG, aún cuando hay coincidencia con las ONG en la importancia de impulsar el desarrollo local en los primeros años del nuevo siglo, es el financiamiento —y la imposición— de los procesos para la promoción de mecanismos participativos para acceso a recursos lo más determinante para su ampliación desde la iniciativa estatal. Resulta fundamental el financiamiento que viene de agencias como el BID (Entrevista con Ena Granados, FISDL. Ver Anexo N° 6), que apoyan estos procesos dentro de una visión del desarrollo local desde un enfoque descentralizador: la modernización y reforma del estado dentro del modelo y transformaciones neoliberales. Su lógica de desarrollo es, por lo tanto, distinta. Su visión de los alcances de los procesos participativos se mueve con la idea de desconcentración principalmente. (Casafranco y Patiño, 2001; Rivera, 2003).

Las dos visiones encontradas —entre OG y ONG— y el interés utilitario de los partidos políticos han impuesto procesos participativos de diversa índole. En el caso de las segundas, ha significado además un modo de acceder a recursos que les apoyan en su propio mantenimiento. En el caso de las OG, ha significado cumplir con los requerimientos necesarios para mediar la descentralización de recursos para proyectos de desarrollo local.

En medio de estos procesos, la ciudadanía ha respondido según la inercia paternalista heredada del período de la guerra: con poca iniciativa y amplia dependencia de los agentes externos que le hacen llegar a sus manos algunos recursos con los cuales aliviar un poco su infortunada condición, aún cuando los proyectos que lleguen no se acerquen a aquellas que son sus necesidades más apremiantes.

**b) Los procesos participativos son vulnerables a los cambios políticos producidos por los resultados electorales presidenciales y municipales, no por lo institucional o por la voluntad ciudadana.**

La vulnerabilidad está referida a los procesos electorales, que son los que enrumban el quehacer político nacional y dan las pautas acerca de cuáles estrategias políticas serán adoptadas por los funcionarios públicos tanto en el ámbito local como nacional según el criterio de cada partido<sup>117</sup>. Estos criterios y conveniencias abren o cierran espacios a la

---

<sup>117</sup> Ver Capítulo 4, apartado 4.2, literal b -Resultados.

participación de la ciudadanía, en función de los intereses y cálculos políticos partidarios particulares.

Los procesos electorales también marcan importantes cambios que impactan las condiciones de vida de la población, especialmente a partir de la puesta en marcha de nuevas políticas públicas con el cambio de gestión presidencial, tal como fue detallándose en cada período a lo largo del análisis del tercer capítulo. Esto hace que el tipo de participación ciudadana también se haya transformado en dichos períodos.

En el plano municipal, los entrevistados han referido que se padece frecuentemente la falta de continuidad de los procesos participativos, luego de cambios en los gobiernos municipales, haya o no cambio de partido político. El mejor ejemplo de esto ha sido la alcaldía de San Salvador, en la que el cambio de alcalde —pero con el mismo partido— estancó y provocó retroceso en los espacios ganados por la participación ciudadana.<sup>118</sup>

Luego de las elecciones de gobiernos municipales, cada tres años, normalmente los nuevos funcionarios toman como referentes para estos procesos a personas y organismos cercanos a su partido político. En muy raras ocasiones respetan las organizaciones y procesos preexistentes, especialmente en el caso de tratarse de cambio de partido político.<sup>119</sup> En vista de esta realidad, también la sociedad civil se dinamiza alrededor de estos procesos, tal como se mostró en el caso del ‘boom’ normativo en el año 2002.<sup>120</sup>

Cabe enfatizar el papel determinante que juega la continuidad y/o voluntad política del mismo alcalde, lo cual se determina precisamente por los resultados de procesos electorales.

**c) Predomina un uso político partidario de los procesos participativos, que tiene como efecto la exclusión de amplios sectores en los espacios y sus beneficios.**

El marco del cálculo político-partidario es lo que predomina tanto en la decisión sobre los sectores que participan en las estructuras y mecanismos participativos establecidos como en la selección de beneficiarios directos para proyectos sociales desarrollados en las localidades.

---

<sup>118</sup> Ver Capítulo 4, apartado 4.2, literal a -Problemas de la participación ciudadana.

<sup>119</sup> Ver Anexo 9.

<sup>120</sup> Ver Capítulo 3, apartado 3.5.

Dicha dinámica permea desde los niveles regionales y municipales hasta los niveles micro de organización social, que frecuentemente se mantienen vinculadas a las estructuras partidarias tanto a nivel comunitario y cantonal como sectorial. En este marco, los liderazgos de base asociados a estas estructuras responden a los intereses del partido político.<sup>121</sup>

La polarización política refleja la cara más oscura de este tipo de exclusión que deriva del interés político-partidario y deja al descubierto la ‘autoexclusión’, es decir una parte medular de las causas que inhiben a la participación, como en el caso de Cacaopera, de acuerdo con lo manifestado en la entrevista con Salomón Bonilla, referida en el capítulo 4, apartado 4.2, literal a.

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

Son los partidos políticos los que establecen las pautas y alcances de los grandes procesos políticos que serán desarrollados tanto a nivel nacional como municipal dentro del proyecto y agenda que ejecutan en cada nivel de poder que ocupan, en beneficio de los intereses que representan. En definitiva, se trata de criterios pragmáticos, instrumentales e ideológicos los que impulsan, desde los partidos políticos, la activación o limitación de la participación ciudadana. (Font, 2005).

#### **d) Reducidos niveles de participación ciudadana.<sup>122</sup>**

La reciente participación ciudadana<sup>123</sup> con sentido político muestra, para la población adulta, que en general no supera el 5%; la participación cívica es baja, con un nivel de 12.9%; las

---

<sup>121</sup> Ver Anexo N° 9 -Resumen de resultados de entrevistas.

<sup>122</sup> Esta situación ha sido ampliamente abordada y sustentada en el Capítulo 4, apartado 4.2, literal b. Resultados.

peticiones dirigidas a las instituciones gubernamentales no llegan al 10%. Estos datos evalúan la cultura política salvadoreña al año 2007, que se ubica dentro del nivel promedio de participación política entre la región latinoamericana. (Córdova, Cruz, Selligson; 2007:191-193)

La explicación a dicha debilidad participativa se encuentra fundamentalmente —tal como la hipótesis inicial planteaba— en un profundo déficit de ciudadanía, que, sumado a la no democratización de los actores políticos principales, da cuenta del arraigo estructural que obstaculiza el avance de estos procesos: la cultura política autoritaria y excluyente que se expresa en el nivel de los actores, como también en el plano institucional.

De los obstáculos mencionados deriva la restricción a los procesos de participación y la instrumentalización de dichos espacios desde los funcionarios públicos, tanto municipales como del gobierno central, en función de los intereses político-partidarios<sup>124</sup>. Dichos obstáculos impiden la institucionalización de la participación, que, en su deficiencia, indica la escasa profundización del proceso democratizador.

**e) Bajos niveles sostenibles de organización que articulen y sostengan el tejido organizativo de base necesario para el desarrollo de estos procesos con visión de expansión y fortalecimiento ciudadano.**

Las expresiones participativas han tenido un comportamiento irregular en el período de post-guerra. Al final del mismo, han venido en descenso hasta establecer una clara tendencia al declive. Organización y participación son dos procesos que van asociados: el primero es la base para que lo segundo se desarrolle. De lo anterior puede relacionarse que los procesos organizativos han estado aparejados a ese descenso participativo, con igual comportamiento en el período en estudio.<sup>125</sup> Las organizaciones sociales preexistentes durante el período de la guerra se vieron desarticuladas o cooptadas con los procesos de reforma del estado. En ambos casos, debilitaron el tejido organizativo.

Esta es un área de difícil seguimiento puesto que no existen instrumentos que permitan medirla a nivel nacional o municipal. Por ello, resultan útiles las referencias a casos como el

---

<sup>123</sup> Ver Capítulo 3, apartado 2.

<sup>124</sup> Ver Cuadros resumen de resultados de entrevistas en Anexo N° 9

<sup>125</sup> Ver el desarrollo del Capítulo 3.

de San Salvador, donde el sub-gerente de participación ciudadana entrevistado consideraba que apenas un 5% de la población del municipio estaría participando en los procesos a pesar de los decididos esfuerzos organizativos desde el año 1997. Puede intentarse así esbozar, en términos y rangos similares, una aproximación a los niveles organizativos en la sociedad salvadoreña y la poca atención y prioridad que se le asigna.

En muchos casos, las organizaciones recientes surgen motivadas por la gestión o el desarrollo de un proyecto en particular, que no siempre surge en respuesta a demandas de la ciudadanía. Una vez este finaliza, la organización ciudadana se extingue. Como ejemplo, 18 de 35 casos con datos registrados en esta área fueron de corta duración: un año en promedio. Las restantes duraron entre tres y seis años. De acuerdo con estos datos, el grueso de las experiencias no es autosostenible. Esto indica niveles de organización ciudadana con fines específicos, precarios, insostenibles en el tiempo e ‘impuestos’ en muchos casos por agentes externos como contraparte al financiamiento de proyectos.<sup>126</sup>

**f) Se imponen los liderazgos tradicionales, con lo que se facilita la reproducción de estructuras, dinámicas y círculos viciosos de poder.**

Como ejemplo de la continuidad de liderazgos tradicionales, se recuerdan aquellos formados durante el período de guerra en municipios como San José Las Flores o San Antonio Los Ranchos, que permanecieron a lo largo de sus procesos de desplazamiento, repoblación, y se mantuvieron en el período de post-guerra.<sup>127</sup>

Sin embargo, la continuidad de los mismos actores en espacios representativos de participación conlleva también el riesgo y realidad de la continuidad de los cacicazgos locales que impiden el desarrollo de nuevos liderazgos.

*“Creo que la dificultad es que el liderazgo actual en las comunidades ya es un liderazgo bastante viciado. Yo, por lo menos, percibo que hay mucha influencia de tipo político partidario que desnaturaliza estos procesos. Por otro lado, desalienta a una cantidad de personas a participar porque ven que es manejado a veces de esa forma, con un enfoque político partidario.*

---

<sup>126</sup> Ver último apartado del Capítulo 4.

<sup>127</sup> Ver Capítulo 3.

[...] *porque hay una serie de factores que desalientan: las presiones partidarias, líderes autoritarios... Nosotros venimos de una sociedad tremendamente autoritaria que ha hecho que muchos se quitaran el uniforme y ponerse ropa de civil, pero la mentalidad autoritaria de gobierno o de liderazgo se mantiene. Todo esto son limitantes*”. (Entrevista con Eduardo Pérez, Técnico de FUSAI y representante institucional en Red de Desarrollo Local y CODEPAT-Anexo N° 6).

De esta forma, se continúa reproduciendo en las localidades las estructuras tradicionales de poder, que siguen centralizando decisiones, protagonismos y espacios de participación, con los consiguientes problemas de limitada representación y legitimidad, que son hegemónicas por las élites en todo nivel sin abrir espacios efectivos a la ciudadanía.

## **2. La participación ciudadana en El Salvador de post-guerra se encuentra en un nivel incipiente de institucionalización.**

Esta es la segunda característica más relevante de los procesos de participación ciudadana.<sup>128</sup> Los elementos que le dan ese carácter son enfatizados en el presente apartado. Como punto de referencia hay que recordar que la institucionalización de la participación ciudadana, en la presente investigación, se refiere al proceso de ‘acostumbramiento’ y asentamiento de prácticas con esta lógica para su establecimiento, que supone además su estabilidad en el tiempo (Peters, 2003). Estos procesos pueden ser formales o informales. Los últimos remiten al nivel fáctico, que es el predominante en el ejercicio del poder en la sociedad salvadoreña y latinoamericana. (OEA-PNUD, 2009)

### **a) Las experiencias de participación ciudadana desarrolladas entre 1992 y 2006 fueron predominantemente de corta duración.**

Desde la perspectiva temporal, tanto en el proceso global de desarrollo de la participación ciudadana en el período de post-guerra, abordado en el capítulo tercero, como en la caracterización de los casos estudiados, en el cuarto capítulo, se confirma que su estabilidad en el tiempo ha sido corta. Esto deja entrever que las proyecciones de los procesos se quedan en

---

<sup>128</sup>Ver Capítulo 4, apartado 2.

el corto plazo, sin visión de mediano y largo plazo, por lo que no se apoya ni fortalece como un factor estratégico para el desarrollo democrático.

**b) Los procesos participativos se orientaron a la solución de problemas en espacios locales principalmente, en una lógica paliativa y de emergencia.**

Al analizar las grandes tendencias del ejercicio de la participación ciudadana en el cuarto capítulo, se concluyó que los espacios participativos municipales son los que concentran las mayores frecuencias. Confirma la opción ciudadana de apostarle a este nivel y muestra los resultados concretos del desarrollo del diseño institucional instalado, enmarcando dichos procesos en el ámbito municipal.

Como ya se ha mencionado, esto responde a una opción política y estratégica por la conquista de espacios de poder en los escenarios micro y meso, en los que se responde a problemáticas emergentes y coyunturales<sup>129</sup> sobre los niveles de ejercicio de la participación ciudadana. Es decir, responden a las demandas ciudadanas en términos de alivio a efectos que son de problemáticas más profundas y persiguen compensar los efectos de políticas públicas que deterioran la calidad de vida de la población.

A esta lógica corresponde un tipo de participación ciudadana más pasiva, que encaja en el patrón tradicional más asistencialista, que limita considerablemente el desarrollo de la ciudadanía. Este tipo de ciudadanía y participación es conveniente para mantener intactos los espacios de poder hegemonizados por los tradicionales y nuevos grupos de poder transformados en la década de los años noventa.

La visión ‘localista’ de la participación ciudadana limita la posibilidad de ‘articular’ luchas democráticas. Por el contrario, mantiene las luchas sectoriales y de base dispersas sin visualizar que las problemáticas de corte estructural inciden en las problemáticas locales, pero también nacionales, que reproducen un círculo vicioso de exclusión en todas las esferas. (Laclau y Mouffe: 1987)

---

<sup>129</sup> Ver Capítulo 4, apartado 4.1.b.

**c) Tendencia inestable en el apoyo al desarrollo de procesos participativos, con clara tendencia a declive ‘sin retorno’ desde el año 2004.**

La ‘preferencia’ por la irregularidad e inestabilidad de la participación ciudadana en El Salvador de post-guerra ha sido la conclusión del tercer capítulo. A pesar de cambios institucionales importantes (normas, estructuras, procedimientos y valores) a favor del cambio de cultura política y de la transformación de las prácticas, los vicios autoritarios prevalecen y se imponen hasta el nivel de llevar a la participación ciudadana a encontrarse ‘en vías de extinción’. (Peters, 2003) Así, en la post-guerra la participación no se institucionaliza y aumenta, sino que se extingue.

**d) Estrategia política promovida por la ciudadanía para ampliar la participación y apertura de espacios de poder: diseño institucional, que la restringe al espacio local y no brinda herramientas de seguimiento a su ejecución.**

Si bien la apuesta por el diseño institucional ha marcado puntos de inflexión importantes para ‘delimitar la cancha’ y las reglas del juego, hay que decir que la democracia no es aún “*the only game in town*” (J. Linz).

Se ha mostrado que la existencia de normativas no ha sido determinante, en el caso salvadoreño, para el avance en la ampliación de la ciudadanía. Por el contrario, desde el ‘boom’ normativo en 2002, la participación no se ha ampliado. Dos años después, consolida su tendencia al declive, lo que muestra que son otros factores en el entorno político los decisivos en su desarrollo.

El problema no es la ausencia de normativas, sino que estas no son ejecutadas porque no hay ‘amarras’ legales que garanticen su seguimiento y puesta en marcha. Es decir, son ‘leyes sin dientes’. La causa es la falta de voluntad política por el temor a la participación y la contraloría ciudadana. En otras palabras, las desconfianzas de sectores que están acostumbrados al libre y arbitrario ejercicio de su poder.<sup>130</sup>

La estrategia política por parte de la sociedad civil de privilegiar la apuesta por el diseño institucional, con una mirada localista, impone límites y restringe la participación a esferas locales y meso. Disminuye las posibilidades de acciones ciudadanas de mayor envergadura y relevancia en el control del ejercicio público.

---

<sup>130</sup> Ver Entrevista a Marcos Rodríguez, FUNDE. Ver Anexo N° 6.

**e) Numerosas, diversas y significativas experiencias, pero pocas en relación al territorio nacional.**

La extensión de estas prácticas a nivel nacional es reducida. Se ha dado en aquellas formas que han sido impuestas por los organismos de cooperación internacional y exigidas por las OG como requisito para el otorgamiento de fondos. Fue el caso, en su momento, de los cabildos abiertos y, luego, de los planes participativos.

Otro tipo de experiencias siguen siendo bastante reducidas en relación a los 262 municipios del país, tal como se observa en los datos presentados en la introducción del apartado 4.2 del capítulo 4-*¿Se institucionaliza la participación ciudadana?*

**f) Diversidad de formas de participación ciudadana que dan cuenta de referentes y visiones distintas del papel de la ciudadanía en la construcción democrática. Ausencia de concertación respecto al tipo de participación ciudadana a facilitar en el nivel nacional.**

La diversidad de mecanismos de participación ciudadana que conllevan una visión de participación puntual al plantear sus demandas y problemáticas específicas ante las autoridades ha privilegiado un tipo de participación de poca sostenibilidad. El espacio para la ampliación de las dinámicas de concertación es más reducido y limita también los espacios de formación y ampliación de ciudadanía. Por ello, las alianzas y articulaciones (Laclau y Mouffe, 1987) son muy limitadas. Los espacios para analizar, deliberar y proponer alternativas para llegar a acuerdos de interés general son escasos. Sin estos espacios, la ciudadanía no se forma, los actores no se recomponen y no se constituye la base para la democratización. Con una dinámica así, se siguen reproduciendo procesos participativos deficientes y sin participantes.

El diseño institucional pesa a la hora de profundizar y ampliar los campos de incidencia de la ciudadanía, pues la restringe al ámbito local y no considera recursos de mandato imperativo —en la que el funcionario está obligado a cumplir su mandato con diligencia y rendir cuentas sobre ello (Bobbio, 2005) —, como es el caso de aquellos asociados a profundizar la contraloría, en los que se llega incluso a la revocatoria de mandato.

Los múltiples formatos de participación institucionalizada dan cuenta de referentes y visiones distintas del papel de la ciudadanía en la construcción democrática. Como se planteó

en la primera conclusión, páginas atrás, las visiones acerca de la participación ciudadana son distintas, al igual que las estrategias para su promoción y desarrollo.

Acerca de este punto, se evidencian referentes distintos que han mostrado vías de acción diferentes a los actores que han impulsado los procesos participativos:

- Referente brasileño-democracia participativa: Fue el principal referente acerca de planificación participativa, presupuesto participativo, mesas de concertación y consultas. Fue el modelo seguido por la alcaldía de San Salvador y, luego, por otras experiencias en gobiernos municipales de izquierda, que tomaron a San Salvador como modelo nacional. Su énfasis fue la concertación desde una visión de descentralización, enmarcados en los procesos de desarrollo local.
- Referente tradicional de participación ciudadana: Cabildos abiertos, asambleas comunitarias y entrevistas radiales. Se asumen, en este caso, las prácticas tradicionales de participación ciudadana desarrolladas desde el período de conflicto armado y los primeros años de post-guerra.
- Referente de OG que impulsan modelos de desconcentración de servicios básicos, como se ha dado en los casos de EDUCO y SIBASI<sup>131</sup>: Estos se enmarcan en procesos de descentralización en el marco de modernización del Estado.<sup>132</sup> (Andrade-Eekhoff, 2003)

Frente a estos parámetros distintos, se devela una ausencia de concertación respecto al tipo o modelo de participación ciudadana a facilitar a nivel nacional, por lo que los esfuerzos y resultados quedan dispersos y no abonan en una dirección conjunta al fortalecimiento de la ciudadanía y la institucionalización de los procesos participativos.

---

<sup>131</sup> Ver Anexo N° 5-Fichas síntesis de casos, y los aportes de Casafranco y Patiño, 2001.

<sup>132</sup> Ver en Capítulo 3, Cuadro N°-“Formas de participación ciudadana en gestiones municipales participativas durante período 1997-1999”, las diferencias entre casos específicos en el nivel municipal entre los dos primeros referentes.

**g) Los procesos de participación ciudadana en la post-guerra salvadoreña tienen un reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional.**

Los niveles de ejercicio de la participación ciudadana, en particular el nivel de ‘respuesta a problemáticas’, confirman que las demandas ciudadanas son poco atendidas.<sup>133</sup> La tendencia al declive en los últimos años, tal como se plantea en la hipótesis general, muestra también que el acceso al ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía es muy limitado. A partir de ahí, su incidencia en las estructuras de poder institucional es igualmente reducido.

La apertura del sistema político ha sido reducida respecto a la posibilidad de viabilizar la institucionalización de la participación ciudadana. Por el contrario, frente a las estructuras de poder establecidas, se le mantiene al margen por todos los medios posibles.

**3. Los procesos de participación ciudadana en El Salvador se enfrentan a fuertes resistencias autoritarias, que son su principal obstáculo y limitan su desarrollo. Esto se debe principalmente a la no democratización de los actores principales del proceso político salvadoreño.**

Los vicios autoritarios en la actualidad tienen un histórico arraigo en la sociedad salvadoreña. Se ven expresados también en el bloqueo al desarrollo de los procesos de participación ciudadana, los cuales han quedado en evidencia tanto en la tendencia al declive de los mismos (Capítulo 3) como en el análisis de las dinámicas internas de las 45 experiencias participativas estudiadas. (Capítulo 4).

La vigencia de estas resistencias se debe principalmente a dos factores: (a) la no democratización de los actores políticos principales y (b) el predominio de una cultura política autoritaria.

**a) La no democratización de los principales actores políticos**

En primer lugar, los partidos políticos en el caso salvadoreño son los actores determinantes en el desarrollo de los procesos participativos. Por responder a los intereses de los principales grupos de poder, son los actores que menos se democratizan, pues, antes que el beneficio

---

<sup>133</sup> Ver Capítulo 4.

colectivo, buscan la protección de dichos intereses. Así, se impone la lógica político-partidaria sobre el interés nacional. La imposición de la agenda partidaria en el desempeño público en todo nivel —en periodos electorales especialmente—, la marginación de sectores afines a partidos opositores de espacios de participación y/o beneficios de proyectos en las localidades son parte de las más evidentes muestras de este comportamiento<sup>134</sup>.

La ciudadanía es la contraparte de los actores que tampoco se democratiza por motivos distintos: el ejercicio de sus derechos es limitado, se ocupa de sobrevivir en una deteriorada condición de vida y su participación es restringida desde el régimen político. El resultado es un profundo déficit de ciudadanía (PNUD, 2009), que es también histórico y estructural en la sociedad salvadoreña.

Ambos factores reproducen en co-dependencia el círculo vicioso de participación limitada o inexistente planteado por Carole Pateman (citada por Held, 2001), según el cual, son las condiciones concretas —combinación de recursos y oportunidades— las que limitan el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En este círculo vicioso, se profundiza la no democratización en cada uno de sus componentes: una ciudadanía deficitaria no exige a sus representantes que cumplan su papel, no controla el ejercicio público y no se involucra en los espacios y canales de participación, no se desarrolla, no crece. Los partidos políticos siguen de esta forma actuando con arbitrariedad y según la conveniencia de los intereses que realmente representan: sectores de poder económico que disputan los recursos nacionales y sus beneficios.

Los partidos políticos en función de esos intereses, echan mano de los recursos y estructuras del estado para velar por que la ciudadanía se mantenga apática, sin conocimientos y sin herramientas para ejercer sus derechos ciudadanos, y sin intervenir en la toma de decisiones de interés público. Con estos recursos, garantizan que la cultura de subordinación en la ciudadanía se reproduzca generación tras generación.

---

<sup>134</sup> Las evidencias acerca de este planteamiento se observan en los cuadros resumen de los resultados de entrevistas en el Anexo N° 9 y en el análisis de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana, especialmente el nivel de ‘inclusión en procesos’, desarrollado en el capítulo 4, apartado 1, literal b.

## **b) Predominio de cultura política autoritaria-predominio en general de valores autoritarios**

Esta cultura política autoritaria se manifiesta, en primer lugar, en el desinterés de los partidos políticos y los funcionarios públicos por la formación en ciudadanía debido a que el dar más herramientas y posibilidades de protagonismo y control ciudadano afecta intereses particulares. Como ejemplo, se tienen las reformas al código municipal específicas acerca de participación ciudadana, aprobadas en diciembre del año 2005, que aún son bastante desconocidas por los concejos municipales y la ciudadanía, lo que define su limitado avance en la ejecución de las mismas.

La cultura autoritaria se expresa también en la predominancia de prácticas de ejercicio arbitrario de poder en todo nivel. Se evita el desarrollo de instrumentos y espacios para la participación y control ciudadano. La corrupción es una de sus más evidentes expresiones y afecta la confianza de la ciudadanía en sus funcionarios y en el sistema político, tal como se observa en los resultados de estudios periódicos acerca de cultura política democrática en el país (Córdova, Cruz y Selligson, 2004, 2007).

Se presentan además limitantes y obstáculos al desarrollo e institucionalización de los procesos participativos. Resulta especialmente ilustrativo el cuadro referido a factores que inhiben la participación ciudadana y el resumen de resultados observables por indicador en el Anexo N° 9-resumen de resultados de entrevistas.

La apatía de la ciudadanía en general a participar y el ‘desencanto democrático’ ante la actividad política en general, por el deficiente desempeño de funcionarios y reducidos resultados de los procesos, forman ya rasgos característicos de la cultura política salvadoreña. (Córdova Macías, et al., 2006) La no democratización de los actores fortalece la cultura política autoritaria. Esta permea las estructuras institucionales, el desempeño de los funcionarios públicos. Son características en ellos las prácticas de marginación, las decisiones arbitrarias, la búsqueda de beneficios personales y la corrupción, las cuales han sido señaladas por los entrevistados y pueden ser observadas en el Anexo N° 9, en los cuadros resumen de resultados de entrevistas y los resúmenes de resultados observables por indicador.

Respecto a las fuertes resistencias autoritarias observadas en el estudio de casos y los resultados de entrevistas, se afirma que su vigencia ha sido un obstáculo sistemático y permanente en el funcionamiento de los mecanismos de participación existentes, la apertura en el sistema político, la democratización de la cultura política y la institucionalización de los procesos participativos. Partidos políticos y ciudadanía —mayormente los primeros que la segunda— comparten responsabilidad en la reproducción del círculo vicioso de participación limitada.

#### **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.**

Las conclusiones previas han evidenciado que la participación ciudadana salvadoreña se caracteriza por un débil y deficiente funcionamiento, un incipiente nivel de institucionalización y una tendencia al declive. Estas características permiten concluir que la participación ciudadana no solo es un elemento deficitario de la democratización política en El Salvador, sino que es el elemento central para afirmar el rumbo en la ruta democrática.

##### **a) Bajos niveles de ejercicio de la participación ciudadana**

Ha sido detallado y caracterizado ya el bajo nivel de participación ciudadana a nivel general, así como, en términos más particulares, los bajos niveles de inclusión, iniciativa, incidencia y respuestas que la ciudadanía obtiene al involucrarse en ellos<sup>135</sup>.

Los bajos niveles de participación son un indicador de alerta sobre la necesidad de apuntalar los factores centrales para la reconstrucción de los actores, en primer lugar, a partir de esfuerzos organizativos y formativos que permitan superar el déficit. Sin participación, existen mecanismos e instancias ‘sin sujeto’ (Cortina, 1997), con lo que se reproduce el círculo vicioso de participación limitada, que va profundizando cada vez más los valores de la exclusión y marginación, la imposición y el verticalismo como rasgos predominantes de la cultura política salvadoreña.

---

<sup>135</sup> Los bajos niveles de inclusión, iniciativa, incidencia y respuestas que la ciudadanía obtiene al participar son el objeto especial de la primera parte del capítulo cuatro. El apartado 4.1.b caracteriza el débil funcionamiento de los procesos participativos a través del análisis de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana.

**b) Se siguen reproduciendo las prácticas tradicionales de conquista y ejercicio del poder, caracterizadas por un énfasis autoritario y excluyente.**

Predominan entre ellas la corrupción, la impunidad, la ocultación de información pública, la inclusión en procesos participativos según criterio político-partidario, la exclusión en toma de decisiones relevantes y la exclusión en la evaluación del desempeño de funcionarios públicos.<sup>136</sup>

**c) Los ciudadanos enfrentan un ‘círculo vicioso’ de participación limitada o inexistente (Pateman) que obstaculiza el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos.**

En primer lugar, la realidad observada en los casos municipales y en las experiencias a nivel nacional es que predomina el nivel fáctico sobre el normativo. Esto es una realidad no solo en El Salvador, sino también en Latinoamérica, donde los grupos económicos son los que principalmente mueven los hilos del poder y marginan intencionalmente las discusiones sobre el déficit de ciudadanía. (PNUD, 2009).

Como resultado de la intención de los grupos de poder económico de pasar por alto los problemas relacionados con el déficit de ciudadanía, se pasan por alto de igual forma las debilidades del diseño institucional y se adopta la estrategia de cumplir con la elaboración de normas como requisitos para acceder a financiamiento para el desarrollo, pero dejándolas sin recursos legales que garanticen su ejecución. Así, se muestra voluntad política y respaldo a la democratización en el plano de lo aparente y del discurso, pero se procuran los obstáculos necesarios para impedir su desarrollo y fortalecimiento en el plano de las prácticas reales: desde recursos como la cooptación y la desarticulación de formas organizativas de expresión directa hasta la limitación de la inclusión en los mecanismos vigentes de índole representativa.

Finalmente, la tendencia al declive mostrada desde los inicios del capítulo tres es la más clara evidencia de hacia dónde se ha movido el desarrollo de los procesos participativos: un profundo debilitamiento.

---

<sup>136</sup> El apartado 4.2.a del cuarto capítulo subraya las prácticas señaladas como parte de los problemas centrales de los procesos participativos, por lo que su lectura amplía las observaciones realizadas sobre ellos. También el Anexo N° 9-Resumen de resultados de entrevistas/observables por indicador aporta una rica y detallada base empírica, que permite profundizar en el tipo de problemática enfrentada en el desarrollo de estos procesos.

Se plantea un panorama bastante complejo y adverso para la democratización política en El Salvador, que no concuerda con la expectativa de cambio y apertura del sistema político generada con los acuerdos de paz. Como se ha mostrado hasta el momento, la democratización política en su componente de participación ciudadana marcha en reversa.

## **5. Características que han facilitado el desarrollo e institucionalización de las experiencias participativas mejor establecidas**

Luego del análisis de las dinámicas predominantemente autoritarias y excluyentes que han limitado los procesos de participación ciudadana en la post-guerra, cabe también plantear una pregunta adicional para los casos que han logrado desarrollar las experiencias mejor establecidas y con cierta consistencia y perdurabilidad en el tiempo: ¿Cuáles han sido las características que les han facilitado dicho logro?

No todo en este recorrido es oscuridad. Por el contrario, hay casos que se constituyen en modelos. Son este tipo de experiencias las que marcan una diferencia en las tendencias predominantes.

Se considera que son diez características las principales y más regulares en todos estos casos las que han abonado a su fortalecimiento y desarrollo<sup>137</sup>:

**a) Antecedentes y bases organizativas fuertes.** Puede hacerse referencia a los casos de Tecoluca, y San Salvador<sup>138</sup>, que contaron con las más altas frecuencias de experiencias participativas desarrolladas en todo el período a nivel nacional y que destacan en esta característica como una de sus fortalezas, al igual que los casos de San José las Flores, y San Antonio los Ranchos.<sup>139</sup>

**b) Continuidad del mismo partido en el gobierno municipal.** En los tres municipios con más altas frecuencias en experiencias participativas a nivel nacional —San Salvador,

---

<sup>137</sup> Estas características han sido detalladas durante el desarrollo de los capítulos 3 y 4, y resultan del análisis de las 45 experiencias estudiadas, cuyos resultados resumidos están en el Anexo N° 5-fichas síntesis de casos.

<sup>138</sup> Ver Cuadro N° 14- Formas de organización implementada en municipios con mayor frecuencia de experiencias participativas (1994-2006) en apartado 4.2.a., capítulo 4.

<sup>139</sup> Ver capítulo 3. Hay que recordar la relevancia de las teorías alrededor del capital social (y el clásico estudio de Putnam) para el desarrollo democrático.

Tecoluca y Concepción Batres—, este ha sido un factor constante. Las dos primeras han estado gobernadas por el FMLN; la última, por ARENA. Sobre esta característica, no se identifica al momento literatura que coincida con este planteamiento a la luz de la evidencia empírica de la presente investigación.

**c) Continuidad y voluntad política del mismo alcalde: apertura democrática, disposición y compromiso a facilitar participación.** Respecto a esta característica, “*algunos trabajos llegan a considerar de gran importancia la acción de los liderazgos políticos como una variable clave para la comprensión del funcionamiento exitoso de los consejos municipales*”. (Fernandes y Bonfim, 2006: 158) Esta última ha sido una característica en extremo importante en los casos estudiados: más que el partido político, ha sido la figura del alcalde la determinante para la decisión política de la municipalidad en abrir espacios para la participación de la ciudadanía. Es el caso también de los mismos tres municipios con más altas frecuencias participativas: San Salvador, Tecoluca y Concepción Batres<sup>140</sup>. En estos casos, la mayor o menor amplitud de formatos institucionales participativos ensayados ha dependido de la visión del liderazgo municipal y sus sectores aliados. El caso de San Salvador alcanzó mayor cantidad de formas participativas ensayadas, impulsadas durante las dos administraciones de Héctor Silva. Hay que apuntar adicionalmente que, de 20 casos municipales estudiados, solo cuatro —El Carmen, Apopa, San Salvador y Soyapango— estuvieron gobernados por mujeres en los períodos comprendidos en el estudio, lo cual muestra también la reducida participación de mujeres en cargos de administración pública.

**d) Continuidad de los mismos actores en procesos que propician y sostienen el tejido organizativo que se activa con la promoción de espacios participativos.** La característica de la continuidad es importante, de igual forma, para quienes participan desde la ciudadanía. Ya ha sido señalada como una de las limitantes más frecuentes la ruptura de las experiencias por la alta rotación de funcionarios municipales, debido a

---

<sup>140</sup> Ver Cuadro N° 15-Partidos y alcaldes de municipios con mayor frecuencia de experiencias participativas (1994-2009), en apartado 4.2.a., capítulo 4.

los procesos electorales cada tres años.<sup>141</sup> Sin embargo, la continuidad corre el riesgo de concentrarse en las mismas personas y de derivar en estructuras de poder muy cerradas si no abre espacio para la incorporación de nuevos liderazgos.

*e) Ámbitos de acción que activan la participación ciudadana.* La toma de decisiones públicas (Córdova y Lara, 1996) aglutina y activa la participación alrededor de algunas áreas de demanda. En el período de estudio, el ámbito de desarrollo local municipal ha sido el más importante en la sociedad salvadoreña. Son estas áreas las que expresan las demandas de la ciudadanía y sus prioridades.

*f) Iniciativa externa a la localidad.* Han sido las ONG y agencias de cooperación al desarrollo las principales impulsoras o directoras de la expansión de la participación a nivel nacional. Por uno u otro motivo, han impuesto su agenda y programa hasta llegar a las localidades y/o han jugado un papel facilitador y asesor para la implementación de estos procesos.<sup>142</sup>

*g) La existencia de autonomía de parte de estos actores en la toma de iniciativas, elaboración y gestión de propuestas frente a las autoridades en busca de respuestas a sus demandas.* En estos casos, la ciudadanía está organizada, formada y fortalecida. Ha desarrollado su autonomía hasta el punto de aportar, según su criterio, con independencia del partido político en el gobierno municipal. Este es el caso de San Salvador, especialmente. (Capítulo 3). Es también el caso de las experiencias gestionadas en el escenario político a nivel nacional, donde son las ONG y ciudadanía organizada las que toman iniciativa, se organizan, forman alianzas y/o articulaciones para gestionar sus propuestas y proyectos.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> La continuidad como característica, para cualquiera o todos los actores abordados en los últimos tres literales, no se identifica dentro de la literatura como una variable abordada hasta el momento.

<sup>142</sup> La literatura existente sobre los casos, sistematiza por separado y de forma dispersa, quienes han tomado las iniciativas y dado acompañamiento al desarrollo de las experiencias participativas, pero no articulan el impacto de estas intervenciones en la dirección de los procesos.

<sup>143</sup> Ver Anexo N° 5-fichas síntesis de casos.

- h) Escenarios y espacios concretos que han canalizado las demandas e iniciativas ciudadanas.** Contar con diversos espacios para la participación (comunitario, sectorial, municipal, regional, alianza, articulación) brinda múltiples posibilidades de construcción y ampliación de ciudadanía. Entre más de ellos alcance, mayor visión sobre su problemática desarrollan y están en mejores condiciones de orientar estratégicamente su acción.
- i) La existencia de diversas formas de participación ciudadana que canalizan las demandas de la ciudadanía.** Se ha observado que las formas de participación ciudadana se han diversificado dentro de las opciones ofrecidas por el diseño institucional. De dos formas vigentes durante el período de guerra (cabildos abiertos y directivas comunales), fueron registradas durante el período en estudio más de 25 formas (mecanismos o instancias) activas<sup>144</sup>. Esta diversidad dinamiza y fortalece el tejido organizativo que sustenta los procesos participativos. (Lubambo, 2006)
- j) Perfil ciudadano/a participante.** A la luz de las entrevistas y estudios de caso, se ha intentado esbozar el perfil del o la ciudadana que participa. Esta se caracteriza por:
1. Son lideresas y líderes sensibilizados, preocupados, interesados y afectados por las problemáticas locales.
  2. Han sido formados y capacitados como líderes (por partidos políticos, ONG, OG, gobiernos municipales), cuentan con larga experiencia, trayectoria y reconocimiento comunal y local. Usualmente, concentran varios cargos y representaciones simultáneas.
  3. Son mayormente hombres que mujeres.
  4. Se encuentran entre 21 y 40 años. En el caso de las mujeres, se concentran un poco más en el rango de 21 a 30 años; en el caso de los hombres, en el rango entre 31 y 40 años.

---

<sup>144</sup> Ver Anexo N° 4-Inventario de 45 experiencias de participación ciudadana. Ver también Tabla N° 9, capítulo 4, que detalla las formas participativas activas y sus niveles de desarrollo participativo en términos de ejercicio de la participación ciudadana.

5. Cuentan con un nivel de escolaridad mayoritario de bachillerato completo y más. En el caso de las mujeres, una amplia franja se encuentra en el nivel de primaria completa.
6. Son empleados/as, amas de casa, comerciantes, agricultores y profesionales, en orden decreciente.
7. Los hombres se encuentran mayoritariamente en pareja; las mujeres, solas.
8. Mayoritariamente, no tienen filiación partidaria.
9. Asumen cargos diferenciados según género: hombres en cargos de dirección y secundarios; mujeres en cargos de apoyo.
10. Residen y participan en ciudades pequeñas y medianas.

Los procesos participativos mejor establecidos a nivel nacional durante el período en estudio cumplen con todas las características de los literales desde la a) hasta la j), que son pautas recomendables para el desarrollo de procesos participativos estables. Sirvan como pistas en la búsqueda de la institucionalización de la participación ciudadana.

### **Reflexiones finales**

En términos generales, la participación ciudadana en El Salvador de post-guerra ha llegado a caracterizarse por su tendencia al declive, su débil funcionamiento y su incipiente institucionalización. Este mínimo nivel de desarrollo se debe a la no democratización de los actores principales del proceso político salvadoreño (partidos políticos, liderazgos locales, ciudadanos, funcionarios públicos) y a un profundo déficit de ciudadanía, causa y efecto de los vicios autoritarios incambiados hasta ahora. Ambos factores inciden en una débil institucionalización de las formas de participación ciudadana, lo que consolida la tendencia excluyente del sistema político y limita la profundización de una cultura política democrática participativa en el marco liberal. En conjunto, ambos factores reproducen un círculo vicioso de participación limitada.

Los cambios institucionales producidos a partir de los acuerdos de paz en 1992 brindaron el marco para importantes transformaciones institucionales, normativas y culturales. Luego de 18 años de recorrido, esta investigación muestra que la apertura en el sistema político después de operados dichos cambios es reducida en términos de espacios para la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general, tanto a nivel local como nacional. La participación ciudadana en el modelo de democracia representativa vigente funciona de forma deficiente, con restricciones operadas por los grupos de poder y sus representantes (partidos políticos) a través de recursos y estrategias más cercanas al autoritarismo que al desarrollo democrático. El nivel fáctico supera al incipiente marco institucional y normativo democrático, donde los intereses de los sectores de poder continúan imponiéndose al interés colectivo. La democratización se ha estancado. En algunas áreas, como la participación ciudadana y el acceso real al poder político, observa retrocesos.

El acceso al poder político en términos de participación ciudadana —no en términos de participación electoral<sup>145</sup>— supone la apertura de canales y espacios para practicarlo, pero también el contar con condiciones reales de acceso, habilidades y recursos para ejercerlo. Si bien es evidente que los espacios y canales se han multiplicado —aunque sigan siendo pocos en relación a la cantidad de municipios del territorio nacional que desarrollan estas prácticas y sectores que participan—, su institucionalización no se ha dado porque las condiciones arriba apuntadas para su ejercicio no se han facilitado.

Tal como se ha mostrado a lo largo del desarrollo capitular, el acceso a los espacios participativos se ve restringido por los grupos de poder y partidos políticos. La ciudadanía no ha desarrollado habilidades ni conocimientos para fortalecer su rol de responsabilidad, como contraparte de los funcionarios públicos. Desde los actores políticos principales ni el Estado, existe atención o interés a esta problemática, pues el mantenimiento del status quo es funcional a sus intereses por preservar el patrimonio exclusivo del poder. Por ello, la

---

<sup>145</sup> La participación electoral también es reducida, pero, aún en esos niveles, ha venido brindando más espacios de poder para la oposición política de izquierda tanto en la asamblea legislativa como en gobiernos municipales, lo cual fue fundamental para la multiplicación de espacios de participación ciudadana especialmente a nivel local a partir del año 1997. Para el año 2009 la participación política electoral ha producido un cambio político histórico en el país: la llegada del FMLN y la izquierda al poder ejecutivo, el cual marca un importante punto de inflexión en el desarrollo democrático de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, el sentido de la participación abordado en la presente investigación es otro: participación ciudadana organizada en su interacción con el estado, de cara a la incidencia en la toma de decisiones de interés general.

ciudadanía se encuentra en un profundo déficit, la participación ciudadana está en declive, y la institucionalización de la participación ciudadana se visualiza en un horizonte muy lejano.

De acuerdo con las evidencias mostradas en el desarrollo del cuarto capítulo, la participación de la ciudadanía se concentra en el nivel de gestión territorial, en los escenarios de participación meso y micro, es decir en aquellos espacios que son más cercanos y accesibles a los ciudadanos y ciudadanas, que son precisamente aquellos determinantes también en términos electorales, para distribuir espacios de acceso al poder político. En estos escenarios es que se dan las oportunidades reales y los espacios más concretos de participación que permiten la formación, expansión y fortalecimiento de la ciudadanía. Son, asimismo, espacios donde es especialmente evidente la imposición de los intereses partidarios y las dinámicas de poder que juegan a la hora de restringir espacios de participación a la ciudadanía. Es también claramente observable a nivel nacional, en el desempeño del sistema político, en el cual los partidos políticos —de todas las tendencias, incluido por supuesto el FMLN— juegan un papel central.

Las expectativas con la llegada del FMLN a gobiernos municipales y el poder legislativo, sobre su papel para la apertura del sistema político y la expansión de la participación ciudadana han ido teniendo cada vez menor eco en las opciones y desempeño partidario en los espacios de poder político ganados. Si bien su aporte inicial marcó una importante diferencia en el ejercicio del poder, poco a poco fue adaptándose a los vicios del juego político, restringiendo de forma creciente espacios de participación interna y sumándose a la dinámica generalizada de restricción de la participación ciudadana —fuera del ámbito partidario y dentro del ámbito derechos y deberes ciudadanos— para mantener un uso privilegiado de poder. Se han hecho manifiestas numerosas muestras de que los vicios autoritarios se mantienen presentes en toda la institucionalidad político-partidaria, independientemente de su signo o ideología. La creciente presencia del FMLN en gobiernos municipales o escaños legislativos no ha marcado una diferencia en detener el deterioro de los procesos de participación ciudadana y su tendencia al declive, que al momento se profundiza a ritmo acelerado. Queda por verse si la llegada al poder ejecutivo puede marcar una diferencia al respecto en un momento tan crítico para la participación ciudadana como el presente.

En definitiva, la participación ciudadana y los esfuerzos desde la ciudadanía por su desarrollo se ven en una permanente lucha contra los vicios autoritarios vigentes en la actualidad en todos sus espacios y escenarios. La participación ciudadana se ve restringida por estos vicios, organizados y operados desde los partidos políticos de derecha e izquierda, actores políticos fundamentales no democratizados que, mientras no evolucionen más profundamente en este sentido, seguirán jugando este papel restrictivo tan negativo para la democratización del sistema político salvadoreño.

Las formas de participación desarrolladas expresan también esta lucha entre la búsqueda de autonomía ciudadana y el control del poder político. La ciudadanía se encuentra aún en muy débiles niveles de desarrollo para estar en condiciones de sostener y librar esta lucha en términos de igualdad. La aspiración de un amplio ejercicio de derechos y deberes ciudadanos con visión de libertad e igualdad, propuestos por la democracia radical, se encuentra mucho más distante en este marco de realidad política imperante.

### **Recomendaciones para superar el déficit de ciudadanía**

La consideración de alternativas ante esta situación de déficit de ciudadanía, como contrapeso a los abusos de los poderes fácticos, hace pensar programas como el de ‘Democracia de ciudadanía’ (PNUD, 2009), que, enmarcado en el modelo de democracia liberal vigente (democracia representativa), coinciden con el planteamiento de democracia radical de Laclau y Mouffe (1987) enmarcado en el modelo de democracia participativa, en el sentido de rescatar la complementariedad e importancia de ambos modelos de democracia.

Ambas tendencias proponen importantes acciones para disminuir el déficit de ciudadanía, que se sistematizan y sintetizan en lo siguiente:

- Formular políticas públicas desde actores locales para ampliar las posibilidades de potenciar y fortalecer el protagonismo de los ciudadanos en la ruptura del círculo vicioso de participación limitada vigente. (OEA-PNUD, 2009)
- Movilizar los recursos simbólicos de la tradición democrática liberal para profundizar la revolución democrática. (Mouffe, 1999)

- Desarrollar una ética de la sociedad civil en la que esta pase “*de la perspectiva de derechos a la de responsabilidades*” con una visión de intereses universalistas. (Cortina, 1997)
- Compromisos de la sociedad civil para establecer mecanismos efectivos de ‘responsivness’ y ‘accountability’.
- Desarrollar la obligación de adoptar valores democráticos, lo cual comienza con la participación en establecer y utilizar los cauces participativos necesarios para asegurar el cumplimiento de la responsabilidad de los gobiernos. (Cortina y Merino, 1997)

Lo anterior refiere precisamente al déficit sobre el que se ha concluido en la presente investigación: el déficit de ciudadanía. En El Salvador han sido abiertos espacios y mecanismos de participación, pero no existe ‘sujeto’ que los active. Por ello resulta necesario desencadenar acciones para construirlo.

### **Contribuciones de la tesis**

La contribución básica de la presente investigación es una detallada caracterización de los procesos de participación ciudadana en El Salvador de post-guerra a nivel local en todo el territorio nacional, lo cual permite comprender su situación actual, sus dinámicas internas, sus grandes tendencias y su limitado peso en las estructuras de poder institucional desde una perspectiva de democracia radical y plural. Se ha cumplido así con el objetivo planteado.

La investigación ha hecho posible un abordaje que no se había intentado en el país, aunque hay excelentes trabajos que analizan casos aislados de participación. Se presenta una aproximación teórica y metodológica que pretende contribuir a la construcción colectiva de una visión holística e integradora de una acción vital para el desarrollo político y de la democracia en el país.

En términos teóricos, se desarrolla un análisis integrado desde los enfoque democracia representativa y democracia participativa en el ámbito no electoral. Los resultados pueden ser considerados en nuevas elaboraciones sobre participación ciudadana y las características favorables a su desarrollo. Existen muchos problemas que requieren solución; por ejemplo, los impactos de la continuidad de actores en el desarrollo de los procesos participativos (partidos políticos, alcaldes/as, cómo se forman actores de la ciudadanía organizada, consecuencias de las iniciativas externa a la localidad, la autonomía de los actores, escenarios de la participación ciudadana, espacios de la participación ciudadana y perfil de ciudadano).

Los resultados de la investigación cuestionan el planteamiento de que en El Salvador existe una democracia consolidada. Se ha mostrado numerosa evidencia de que la lucha de la participación contra la vigencia de vicios autoritarios sigue siendo cotidiana y que las estructuras autoritarias siguen fuertemente arraigadas en la sociedad salvadoreña. Los procesos de participación ciudadana, el sistema político y la democratización siguen transformándose, siguen en cambio, pero la solidez autoritaria muestra resistencias exitosas.

En términos metodológicos, ha sido desarrollado un enfoque mixto que integra los enfoques cuantitativo y cualitativo de investigación. La introducción de este abordaje propone que, para trabajar un problema de suma complejidad como el de la participación ciudadana, no basta con visiones parciales y excluyentes de la consideración de variables que se encuentran tanto en el nivel de las estructuras como en el de los individuos. Al contrario, un problema como este necesita de un abordaje integral que considere el abanico de variables que pueden contribuir a la comprensión y explicación de un fenómeno social de esta magnitud, y un abordaje igualmente integral que comprenda estrategias metodológicas cuantitativas y cualitativas, que se complementen y viabilicen la consecución de este objetivo.

Cabe destacar los resultados de la aplicación de esta metodología al problema de la participación ciudadana en el país:

- Sistematización de experiencias de participación ciudadana en todo el territorio nacional, que ha quedado registrado como “Inventario de 45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador de post-guerra. (1992-2006)”-Anexo N° 4. Este inventario constituye por sí mismo un recurso importante para los investigadores de este tema y para los actores políticos con incidencia en los mismos (funcionarios públicos a nivel local o nacional, ONG, sociedad civil).

- Análisis de la participación ciudadana a nivel nacional. Los estudios previos realizados sobre este tema han realizado un abordaje a nivel micro con sistematizaciones de experiencias puntuales o a nivel de cultura política, pero no han observado las grandes dinámicas de la participación ciudadana a nivel de país.
- La introducción de una metodología que permite caracterizar las dinámicas de funcionamiento y relaciones de poder al interior de las experiencias participativas: niveles de ejercicio de la participación ciudadana según casos.
- Una metodología que permita la caracterización del funcionamiento e impacto de las formas de participación ciudadana: niveles de ejercicio de la participación ciudadana según formas (mecanismos, instancias).
- Caracterización detallada de los procesos de participación ciudadana: a nivel municipal y departamental, por escenarios y espacios de participación y por niveles de ejercicio de la participación. Esto ha permitido identificar las dinámicas de poder que obstaculizan la institucionalización de la participación ciudadana en el país.
- Análisis diacrónico de los procesos de participación ciudadana, que muestra su evolución en la post-guerra. Junto con la detallada de la caracterización de las experiencias estudiadas, han permitido identificar las grandes tendencias seguidas por los procesos participativos.
- Análisis de normativas especiales vigentes, que brindan un insumo en un marco comparativo sobre el diseño institucional desarrollado en el país sobre participación ciudadana. (Anexo N° 7)
- Sistematización de fuentes sobre participación ciudadana registradas en la bibliografía por capítulos, que recoge buena parte del material disperso publicado sobre el tema.

Una de las lecciones más importantes de la investigación es que la participación en los espacios y canales existentes son fundamentales para el aprendizaje de cultura política democrática. La ciudadanía se aprende ejerciéndola. La participación es su principal escuela.

La participación ciudadana que se propone<sup>146</sup> es una participación ciudadana democrática radical:

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

A partir de avanzar en el fortalecimiento de la ciudadanía y su participación, se propone como estrategia para facilitar la institucionalización de los procesos participativos:

- a) Promover la democratización de los actores principales del sistema político salvadoreño, con énfasis en la construcción y expansión de la ciudadanía, a fin de viabilizar la institucionalización de la participación ciudadana y el avance en la democratización.
  - Partidos políticos
  - Funcionarios de instituciones del gobierno central
  - Funcionarios públicos en los gobiernos locales
  - Ciudadanía organizada en sociedad civil

---

<sup>146</sup> Se recuerda la definición propia propuesta en marco teórico-Capítulo 1 como visión alternativa para la participación ciudadana que es necesario construir y fortalecer.

- b) Propiciar un diseño institucional que facilite el fortalecimiento de los procesos participativos.
- c) Generar las reformas institucionales necesarias para la formación en ciudadanía y su expansión.
- d) Facilitar las reformas normativas que permitan un adecuado seguimiento a la ejecución de la legislación especial existente en materia de participación ciudadana, transparencia y contraloría.

Como plantea Avritzer (2006), la participación tiene la capacidad de alterar las relaciones de poder anteriormente establecidas. Aportar a ello ha sido la aspiración de la presente investigación, que señala como principal reto fortalecer la ciudadanía para estar en condiciones de asumir sus derechos y responsabilidades, orientados también a la transformación de la realidad social y política salvadoreña en beneficio de sus habitantes.