

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



“EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FOMENTO DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR (A PARTIR DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ)”.

**TRABAJO DE GRADUACIÓN
PRESENTADO POR:**

**DORA ELIZABETH BELLOSO HERNÁNDEZ
JORGE ADALBERTO RECINOS OCHOA
XOCHITL VANESSA REYES MORENO**

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, FEBRERO DE 2004

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

Dra. María Isabel Rodríguez

VICERRECTOR ACADEMICO

Ing. Agr. Joaquín Orlando Machuca

VICERRECTORA ADMINISTRATIVA

Dra. Carmen Rodríguez de Rivas

SECRETARIA GENERAL

Licda. Margarita Muñoz

FISCAL GENERAL

Lic. Pedro Rosalío Escobar Castellanos

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Licda. Morena Nóchez de Aldana

VICE DECANO

Lic. Oscar Mauricio Duarte Granados

SECRETARIO

Dr. José Rodolfo Castro Orellana

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE ESCUELA

Lic. Carlos Gustavo Lucha

COORDINADOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Lic. Mauricio Guevara

DIRECTOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Lic. Jorge Alberto Aranda

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por su amor infinito y por haberme permitido encontrar a todas las maravillosas personas que han incidido tanto en mi desarrollo personal así como en el académico, gracias por la fortaleza que me concediste para alcanzar esta meta.

A mi papá, el mayor ejemplo de constancia y responsabilidad que existe en mi vida, gracias por su amor y esfuerzo en mi formación.

A mi mamá, por su inmenso amor y paciencia, gracias por tu dedicación y por el respeto que has mostrado a mis ideas y acciones.

A mi madrina, por el cariño y apoyo que siempre me ha dado, tenga la seguridad que es una persona muy importante en mi vida.

A todos y cada uno de los miembros de mi familia que han compartido conmigo los esfuerzos realizados para alcanzar este éxito, agradezco su cariño y comprensión.

A los docentes que participaron en mi formación académica, mi agradecimiento a quienes no sólo me brindaron conocimiento sino también su aprecio sincero, especialmente a mi asesor Lic. Jorge Alberto Aranda.

A mis amigos, gracias por su cariño y apoyo, la confianza y el respeto que caracteriza nuestra relación hace que la amistad que cada uno de ustedes me concede tenga un valor inigualable en mi vida.

A mis compañeros de tesis y sus respectivas familias, gracias por su paciencia, estoy segura que esta experiencia nos ha enriquecido a todos.

A los seres especiales que ya no están más a mi lado, pero que sé que con alegría comparten este triunfo académico...siempre estarán presentes en mis recuerdos.

A aquellas personas que han tocado mi vida en un momento específico, agradezco el aprecio que me han manifestado, cada uno de sus consejos ha sido muy valioso; gracias a todos los que en alguna forma me han ayudado a alcanzar esta meta.

Dora Elizabeth Belloso Hernández

A DIOS TODOPODEROSO; por ser la fuerza y corrección que nunca faltó cuando más lo necesitaba, infinitas gracias por tu amor, comprensión y sabiduría. Nunca te apartes de mi, gracias Padre.

Mamá, mamita linda esto es gracia a su esfuerzo, entrega y dedicación como sólo tú lo has hecho, eres lo más preciado que tengo y espero seguir haciendo méritos para que te sientas orgullosa.

Papá, eres el mejor, has sido y sigues siendo un pilar fundamental en mi vida, comparto éste triunfo contigo porque tú perteneces a él; siempre estaré contigo.

Ulises (Q.D.D.G.), hermanito precioso, cuanto hubiera querido que estuvieras presente físicamente más hay que aceptar la voluntad de nuestro Padre. A ti muchas gracias por enseñarme el valor de estar cerca de nuestro DIOS y esperar confiadamente en Él; gracias por haberme apoyado siempre y brindado palabras de aliento y bendición, eres parte del triunfo y seguiremos cosechando muchos más. Hasta pronto hermano.

A mis hermanas, Martha, Roxana y Silvia; mil gracias por su apoyo y comprensión durante el camino que precedió a éste triunfo, son mis tesoros y lo saben, siempre estaré con ustedes. Las amo.

A mi abuela Goya, morrita linda has sido un modelo en mi vida, te doy gracias por haber estado siempre conmigo, tu cariño ha sido excepcional e importante para la consecución de éste triunfo. Siempre te querré.

A mis tíos, Moris, Magdalena y Alfredo; han sido unos ángeles que DIOS ha puesto en mi camino; son sin duda alguna artífices de esta obra, siéntense orgullosos. Los quiero mucho.

A mis maestros, por haber sido gestores de una u otra manera de la facilitación del conocimiento para la formación académica adquirida, muchas gracias.

A mis compañeras de tesis y sus respectivas familias; por haber sido un bastión fundamental para la realización del presente trabajo, gracias por el apoyo brindado en los momentos más difíciles, son las mejores.

A mis amigos, les agradezco su apoyo que de manera desinteresada me han brindado, y en los momentos difíciles siempre han estado conmigo; muchas gracias.

Jorge Adalberto Recinos Ochoa

Infinitas Gracias a Dios Todopoderoso por ser la fuerza, paciencia, sabiduría y amor que toca cada paso de mi vida y me permite vencer los obstáculos que se presentan. Ya que sin su compañía y el apoyo de cada una de las personas que ha puesto a mi lado, este triunfo no hubiera sido posible.

A MIS PADRES: Por ser los mejores maestros en mi vida, que con su ejemplo y orientación me enseñaron a luchar por mis metas. Agradezco con todo mi ser la comprensión, fuerza y amor incondicional que me brindan para sentirme cada día más feliz y orgullosa de ser su hija.

A MIS HERMANOS: Nilsson, Francisco y Maria, por compartir conmigo su amor fraterno y darme el apoyo espiritual y perseverancia tan indispensable para el logro de este objetivo.

A MI ABUELA: Por su amor incondicional y cuidados tan especiales que ha tenido en cada día de mi vida, y por dedicar gran parte de su carisma, valentía y espiritualidad al alcance de mis metas.

A MIS AMIGOS/AS: Por regalarme su confianza, atención, ánimo y apoyo de forma desinteresada, por que con su presencia y afecto contribuyeron en gran medida al espíritu que deposite en este trabajo.

A MIS MAESTROS: Por transmitir sus conocimientos de una manera muy profesional y exortarme a seguir siempre adelante, contribuyendo a la consecución de mis aspiraciones profesionales.

Y a todas aquellas personas que compartieron sus experiencias, valores, cariño, apoyo material e institucional...Gracias

DIOS LES BENDIGA

Xochitl Reyes

Nuestro agradecimiento especial a los siguientes profesionales e instituciones, por colaborar en alguna forma a la realización de la presente investigación:

Miembros del Consorcio de ONG's de Educación Cívica y de sus instituciones miembros, especialmente al Sr. Gerardo Arístondo (Coordinador Operativo del Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004) y el Ing. Luis Sibrian (Director Ejecutivo de CAPAZ).

Representantes de entidades internacionales de cooperación, los señores Ronald Goldberg de la Embajada del Reino de los Países Bajos, Joakim Olsson de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Fin Rasmussen del Programa de Dinamarca para el Desarrollo de los Derechos Humanos en Centro América; así como a la Sra. Cynthia Curtis de MS América Central.

Todos aquellos profesionales que enriquecieron el desarrollo de la presente investigación al compartimos sus conocimientos y experiencias.

Lic. Jorge Alberto Aranda, nuestro agradecimiento por su profesionalidad al asesorarnos, la calidad del presente trabajo de graduación depende en buena medida de la oportuna orientación académica que nos proporcionó.

ÍNDICE

	Pág.
- Introducción	v
I – El contexto político generado a partir de los Acuerdos de Paz para la práctica de participación ciudadana en El Salvador.....	1
1.1 Marco de referencia de la participación ciudadana	1
1.2 Caracterización de la participación ciudadana en la década de los ochenta	10
A. Gobernabilidad del sistema político salvadoreño.	11
B. Proceso de negociación para la resolución del conflicto armado.	15
1.2 Participación de entidades cooperantes externas en la transición política del Estado salvadoreño.....	18
1.4 Condiciones político-jurídicas que promueven la participación ciudadana a partir de los años noventas.	25
1.4.1 Caracterización del sistema político salvadoreño.	25
1.4.2 Marco jurídico que legitima la participación ciudadana en El Salvador	32
1.5 Principales actores que fomentan la participación ciudadana en El Salvador después de los Acuerdos de Paz.	35
1.5.1 Municipalidades.	35
1.5.2 Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s).....	38
II – El rol del Consorcio de ONG’s de Educación Cívica en el fortalecimiento de la participación ciudadana para el fomento de una cultura democrática en El Salvador.....	45
2.1 Orígenes y desenvolvimiento del Consorcio de ONG’s de Educación Cívica.	45
2.2 Programas del Consorcio para el fomento de una cultura democrática.....	47
2.3 Mecanismos de participación ciudadana que promulga el Consorcio.	54
2.4 Principales cooperantes del Consorcio para el fomento de una cultura democrática.	58
2.4.1 Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).....	63
2.4.2 Programa de Dinamarca para el Desarrollo de los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA).....	69
2.4.3 Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.	74
2.5 El impacto de los resultados de los programas del Consorcio concerniente a la participación ciudadana.	79
A. Participación 97	80
B. Ciudadanía 2000.....	83
C. Incidencia Ciudadana 2001 – 2004.....	86

III – Las perspectivas de la participación ciudadana como mecanismo para la consolidación de una cultura democrática en El Salvador.	98
3.1 Principales limitantes al desarrollo de la participación ciudadana en El Salvador.	98
A. Limitantes políticas.	99
B. Limitantes socioeconómicas.	103
C. Limitantes técnicas.	108
3.2 Importancia del ejercicio de la participación ciudadana para la consolidación de una cultura democrática.	111
3.3 Perspectivas de la participación ciudadana como alternativa para el fomento de una democracia más participativa en El Salvador.	116
- Conclusiones.	122
- Recomendaciones.	128
- Bibliografía.	130
- Anexos.	137

INTRODUCCIÓN

A partir del proceso de globalización, la creciente incidencia de los procesos económicos, políticos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional ha traído cambios significativos que representan transformaciones expresadas en una serie de macrotendencias a nivel mundial, que tienen múltiples efectos a nivel local y comunitario. Entre estas tendencias internacionales se destacan: la globalización y liberalización económica, la urbanización creciente, la descentralización hacia poderes locales y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En el caso específico de la consolidación de la democracia como sistema político, la tendencia internacional está orientada a trabajar por el fortalecimiento de instituciones democráticas, como primer esfuerzo para vivir una democracia institucional; obviando en muchos casos la importancia de poseer en dicho marco una apertura para el ejercicio de la participación ciudadana incidente en las acciones que afecten a su sociedad.

La participación de una ciudadanía generadora de cambios en el aparato público se hace cada vez más necesaria; ya que la participación orientada a un fortalecimiento más integral del sistema democrático, es un elemento clave en la construcción de una gobernabilidad democrática. Dicha gobernabilidad no es democrática sino se orienta a la reducción de la exclusión social, puesto que se relaciona con la estabilidad política del sistema, así como los procesos de cambios económicos y sociales.

En los últimos años, la reflexión sobre el tema de la gobernabilidad ha ido tomando ascenso en el debate político y académico por razones tales como “el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del Estado, y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas”¹. Es preciso mencionar que tradicionalmente este proceso y resultado político ha sido concebido como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”².

¹ “Léxico de la Política”. FLACSO México, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económico de México, 2000, p.283.

² *Ibíd.*

Sin embargo, la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad en un país no es un asunto unilateral, sino que compromete de manera conjunta a gobierno y oposición, partidos políticos y organizaciones ciudadanas.

Cabe destacar que el concepto de gobernabilidad ha ido evolucionando a través del tiempo, en las décadas de los 70 y 80 se limitó al fortalecimiento de la razón de Estado, es decir la eficiencia del ejercicio del poder y la gestión gubernamental. En la actualidad, el debate de la gobernabilidad implica la fluidez en la relación entre Estado y ciudadanos, y la participación de estos últimos como eje articulador, de modo que para incrementar la gobernabilidad en un país, la acción gubernamental debería recoger, elaborar y agregar la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva; así como se requiere de una sociedad civil verdaderamente activa en los asuntos públicos.

En ese sentido, durante las últimas décadas el papel de la ciudadanía ha adquirido creciente importancia en América Latina, debido a que han surgido numerosas organizaciones de la sociedad civil que persiguen objetivos de bien común y que operan fuera del ámbito de los gobiernos y los partidos políticos. “No cabe duda que se trata de un nuevo fenómeno mundial, de una revolución asociativa que puede ser tan significativa para el arranque del siglo XXI, como lo fue el auge de la Nación – Estado para la última parte del siglo XIX, y que puede modificar positivamente la relación actual entre el Estado y los ciudadanos”³.

Aunque no existe una definición uniforme de sociedad civil, es necesario distinguirla “del mundo institucional surgido y articulado estructural y funcionalmente al Estado, de la sociedad política, cuya meta es alcanzar el ejercicio del poder estatal y finalmente de lo social no organizado”⁴.

La falta de instituciones estatales o privadas, que den respuestas de manera efectiva, legítima y permanente a las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de la población ha hecho posible la creación de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil,

³ Enríquez Villacorta, Alberto; Blandón de Grajeda, Flor; et al. “Participación ciudadana y concertación: una lectura desde experiencias locales”. FUNDE, San Salvador, enero de 2001, p. 8.

articuladoras de intereses ciudadanos, que conforme ha pasado el tiempo han tratado de influir en la opinión pública y en los procesos políticos. En este sentido las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) se han convertido en una de las principales alternativas de agentes de desarrollo, y en un ente importante para la promoción de la participación ciudadana.

Según documentos del Seminario Regional de América Latina y el Caribe *ONG's, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe* la expresión ONG empezó siendo utilizada en documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En los últimos treinta años dichas organizaciones “se han convertido en un sujeto de Derecho Internacional y en el ámbito de la protección internacional, sea en las Naciones Unidas o en la OEA, se les reconoce su capacidad para actuar como peticionarios en favor de los derechos humanos”⁵; este es un cambio sustantivo en la historia de la organización internacional ya que antes los individuos y la sociedad civil estaban al margen de los procesos internacionales.

De manera general, puede distinguirse a las ONG's como organizaciones sin fines de lucro al servicio público, identificadas con la cuestión del desarrollo político, económico y social; quienes tienen como objetivo la “consecución de un bien común, haciendo frente a las necesidades humanas y promover la participación progresiva de la sociedad, en los espacios desatendidos por la dinámica del mercado y la política estatal”⁶.

En el caso de Latinoamérica, la evolución de las ONG's tiene sus inicios en la década de los 60 y principios de los 70, la cual se vio reflejada en la organización social de El Salvador, ya que la existencia de ONG's se ha presenciado desde mediados del siglo XX, las cuales se caracterizaron por no poseer mayor diversificación, limitando su campo de acción a las áreas de salud, agricultura, beneficencia, asistencia social y promoción de la cultura. Un actor muy importante que contribuyó a la formación de la organización social en las décadas antes mencionadas, que obedecía a las directrices religiosas a nivel internacional, fue la iglesia católica.

En la década de los 80, el Estado salvadoreño focalizó su atención a la guerra civil,

⁴ Fundación Konrad Adenauer Stiftung “Sociedad Participativa en El Salvador”. El Salvador, 1995, p. 16.

⁵ de Avilés, Victoria Marina. “La Legislación debe promover e incentivar a las ONG's”. Memoria del I Taller Regional. <www.cpoarias.org>

⁶ “Léxico de la Política”. FLACSO México, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económico de México, 2000, p. 494.

descuidando las necesidades de los diferentes grupos sociales, propiciando así, una proliferación de ONG's que buscaban dar respuesta a las necesidades existentes, a través de una red organizacional más fuerte y amplia, así como la inserción de Organizaciones No Gubernamentales externas; sin embargo fueron los sindicatos y las gremiales los grupos sociales que hicieron más evidente su accionar en el ámbito público.

En ese contexto, resulta importante destacar que la firma de los Acuerdos de Paz (1992) es uno de los sucesos históricos de El Salvador que jugó un papel fundamental para la consolidación de las ONG's en la década de los 90, ya que se finaliza el conflicto armado y se busca la construcción de la democracia en el país; por tanto se fortalecen los espacios para el ejercicio de la participación civil, que contribuyeran a la institucionalización y legitimización de la democracia; en este sentido es preciso mencionar que la organización civil de dicho momento, se caracterizó por la diversificación en sus campos de interés, incrementándose la cantidad de ONG's en diferentes áreas, entre las que se destacan: medioambiente, educación, salud, género, desarrollo político, etc. Así como se evidenció un auge muy importante de la cooperación internacional para el desarrollo de éstas.

Al hacer mención de ONG's en el área de desarrollo político, que para el presente estudio se denominarán de fortalecimiento democrático, se hace referencia a aquellas que trabajan en materia de desarrollo local, derechos humanos, municipalismo, asuntos jurídicos, participación ciudadana y educación cívica. Ya que se considera de vital importancia resaltar que dichos elementos intentan dar una cuota de legitimidad en la democracia formal formal que se práctica en el país para el fortalecimiento de una cultura democrática, en ese sentido la educación cívica, se convierte en una herramienta viable en el proceso de promulgación, concientización y ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía, con el fin de consolidar una participación ciudadana efectiva; un ejemplo de este tipo de organizaciones es el Consorcio de ONG's de Educación Cívica, entidad que será considerada objeto de estudio de la presente investigación.

En ese contexto, surge la presente investigación titulada **“El papel de las Organizaciones no Gubernamentales en el fortalecimiento de la participación ciudadana y las perspectivas en el fomento de una cultura democrática (a partir de la firma de los Acuerdos de Paz)”**, considerando que el período de estudio del presente trabajo incluye aspectos desarrollados a partir de la firma de los Acuerdos de Paz (1992) hasta el año 2003; pues dicho lapso de tiempo es de

mucha trascendencia para El Salvador ya que comprende una transición de la guerra a la paz, así como la creación de instituciones democráticas y la promoción de cultura de paz.

En ese sentido los primeros diez años transcurridos desde la firma de dichos acuerdos no pueden dejarse de lado, muy a pesar de las diferentes críticas que actores nacionales e internacionales han emitido en relación a lo cumplido según lo previsto. Además, es importante destacar que la presente investigación no contempla un estudio exhaustivo del conflicto armado y la implementación de lo pactado en los Acuerdos de Paz, sino que abordará los aspectos más sobresalientes de tales contextos para el ejercicio de la participación ciudadana y cultura democrática en el país; con un especial énfasis en los años durante los cuales el Consorcio de ONG's de Educación Cívica ha desarrollado programas con el objetivo de fortalecer tal participación.

En general, las ONG's de fortalecimiento democrático promueven la participación de la ciudadanía a nivel local, a través de capacitaciones, asesorías que les permitan realizar actividades y propuestas de incidencia pública a la ciudadanía, con el fin de contribuir al desarrollo democrático del país. No obstante, se hace necesario que la sociedad civil aumente sus esfuerzos a nivel nacional, desempeñando un papel más dinámico, propositivo y de monitoreo.

Para la concretización de sus fines, el Consorcio plantea el desarrollo de una serie de mecanismos de participación ciudadana, tales como: Mesas Ciudadanas, Evaluación a Concejos Municipales, Plataformas ciudadanas, entre otros. Dichos mecanismos han sido desarrollado y difundidos a través de la coordinación microregional de las ONG's miembros, con el principal objetivo de ir formando ciudadanos capaces de participar e incidir en el ámbito público para el desarrollo local y nacional, y así poco a poco propiciar una cultura democrática.

Entre los principales factores externos que han permitido el desarrollo del trabajo del Consorcio es preciso mencionar, las relaciones de cooperación con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia Noruega de Cooperación (NORAD), el Programa de Dinamarca para el Desarrollo de los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos; tales relaciones parten de la visión compartida con dichos cooperantes de la necesidad de una democracia más participativa.

En el entendido que la participación ciudadana tiene como contrapartida al Estado y busca influir en las políticas y aún en el funcionamiento mismo del gobierno nacional o local. “La calidad de ciudadano o ciudadana nos remite a una interrelación individuos – Estado, regulada por derechos y deberes, sancionados en un marco jurídico mutuamente aceptado”⁷.

A nivel nacional, la participación de la ciudadanía se ha orientado más a la realización de tareas comunitarias en pro del desarrollo local que a una participación más activa del ciudadano en el ejercicio de sus derechos y de los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas. Por parte de las municipalidades, se han promovido proyectos para la planificación participativa del desarrollo local, la elaboración de la Política de participación ciudadana de la Alcaldía de San Salvador, entre otros.

Para efectos de la presente investigación, se entenderá entonces por participación ciudadana, el proceso sistemático y permanente por el cual los ciudadanos realizan actividades con el principal objetivo de incidir en las decisiones del aparato estatal en sus diferentes niveles y por consiguiente contribuir a la edificación de la democracia.

Dicha participación requiere cierto grado de institucionalización y de regulación jurídica, sin la cual ni las autoridades locales ni las administraciones públicas se sienten obligadas a concentrarse con las organizaciones ciudadanas, ni éstas se ven reconocidas y estimuladas en el ejercicio de sus derechos formales al respecto.

En el caso de El Salvador, la legislación municipal plantea como mecanismos de participación ciudadana a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, conocidas como ADESCOS (artículos 118 - 124 del Código Municipal de El Salvador), así como a los cabildos abiertos, consulta popular y las comisiones asesoras del propio concejo o juntas administrativas (artículos 115, 116, y 125 del Código Municipal respectivamente).

Se hace necesario enfatizar que la educación de la ciudadanía se perfila como una herramienta de importancia fundamental en el proceso de reducción de la apatía democrática que denota la población salvadoreña; claro está que con la idea anterior no se justifica la utilización de

⁷ Borga, Jorge. “Descentralización y Participación ciudadana”. CESEM. México, Julio 2000, p. 107.

la educación como instrumento de un partido, ni de prejuicios personales, sino más bien como la fuente de principios comunes que le permitan a la ciudadanía la formación de capacidades y aptitudes necesarias para el ejercicio de una participación efectiva.

Además, debe considerarse que el nivel de desarrollo social existente en un país es un factor clave para entender las capacidades con que éste enfrente la búsqueda de satisfacción de sus necesidades; es decir que ante la presencia de una mejoría en indicadores tales como: el nivel de calidad de vida, tasa de escolaridad, ampliación de las oportunidades de la mujer en todas las esferas del país, entre otras, mayores serán las posibilidades para su población de ejercer una participación ciudadana más efectiva.

Sin embargo, cabe destacar que la orientación que se le dé al fortalecimiento de la participación ciudadana en países como El Salvador, esta vinculada a la concepción de los países o entidades cooperantes, por ser éstos quienes otorgan la mayor parte del financiamiento necesario para ejecutar programas y proyectos vinculados a la temática de la participación ciudadana. Asimismo, otro factor determinante es la voluntad política de los principales actores del sistema para dar respuesta a las demandas ciudadanas con respecto a normativas y espacios que permitan una relación más fluida entre sociedad y estado para la toma de decisiones en el ámbito público.

A nivel internacional, la temática de la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática es difundida por diferentes entidades como el Banco Mundial y la Organización de la Naciones Unidas, entre otras; sin embargo es necesario mencionar que el trabajo desarrollado por ONG's a nivel nacional ha experimentado cambios importantes por el comportamiento de la cooperación internacional, debido a que ésta exige cada vez mayores requerimientos en cuanto a controles financieros, tipos de proyectos y administración., así como la reorientación de la cooperación a partir de la finalización del período para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y el surgimiento de nuevas problemáticas mundiales.

En base a lo expuesto, se devienen las siguientes interrogantes como problemas a investigar:

A partir de las condiciones generadas con la firma de los Acuerdos de Paz ¿cómo los

proyectos de las ONG's de fortalecimiento democrático que promueven la participación ciudadana, específicamente los ejecutados por el Consorcio de ONG's de Educación Cívica, han contribuido al fomento de una cultura democrática?

¿Qué estrategias concretas desarrolladas por el Consorcio de ONG's de Educación Cívica han incidido en la ejecución de sus proyectos generadores de mecanismos de participación ciudadana y el impacto de los mismos?

A partir de los resultados alcanzados por el Consorcio de ONG's de Educación Cívica en lo referente al fortalecimiento de la participación ciudadana, ¿qué aspectos limitan o facilitan la incidencia de los proyectos de ONG's de fortalecimiento democrático en el fomento de una cultura democrática en El Salvador?

Para dar respuesta al planteamiento antes abordado, los objetivos generales de la investigación son:

Determinar el papel de las ONG's de fortalecimiento democrático específicamente el Consorcio de ONG's de Educación Cívica, que promueven la participación ciudadana para el fomento de una cultura democrática en El Salvador.

Identificar la importancia de las condiciones políticas que contribuyen al desenvolvimiento de ONG's de fortalecimiento democrático en El Salvador, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz.

Mientras los objetivos específicos que se persiguen son:

Identificar las estrategias desarrolladas por el Consorcio de ONG's de Educación Cívica que han incidido en la ejecución e impacto de sus proyectos referente a la generación de mecanismos de participación ciudadana.

Destacar los aspectos que limitan o facilitan la incidencia de los proyectos de ONG's de fortalecimiento democrático para el fomento de una cultura democrática en El Salvador.

Contribuir a la investigación de la participación ciudadana en El Salvador de forma sistemática, que permita difundir la necesidad de promover una democracia más participativa.

En el marco de la presente investigación, la participación ciudadana es más que una forma de ejercicio de poder, es un fundamento de la democracia, teniendo claro que dicha participación por sí misma no es la respuesta de la democratización de los estados, pero que actualmente es un factor relevante en los presentes enfoques del desarrollo, puesto que toma en cuenta a la ciudadanía en las diferentes actividades que afectan su propio bienestar.

Además, la participación ciudadana debe desempeñar una función generadora de conciencia cívica en los ciudadanos, reforzando de esta manera los lazos de solidaridad y hacer más comprensible y aceptable el interés general; así como también la noción de la política en la concreción de aspectos como la tolerancia y la concertación.

La visión institucional de la democracia existente en el país, no puede dejarse de lado ya que es un aspecto formal que de una u otra manera se tiene que cumplir; ahora bien, los aspectos formales son condiciones ‘mínimas básicas’ y no necesariamente el fin último de ésta; las condiciones que la sociedad de una región determinada exige, van más allá de la democracia formal o institucional, donde puede considerarse el medio para poder construir sobre ésta la democracia que cada una de las sociedades desee y no como fin último e inamovible. Ante este esfuerzo de revolucionar la visión de la democracia se encuentran los Países Bajos y Nórdicos quienes fomentan la cooperación de una democracia orientada a la participación de los ciudadanos y fortalecimiento del estado de derecho.

Resulta importante entonces que El Salvador, así como otros países, cambien su visión sobre el papel de la participación ciudadana; es decir, que se trabaje no sólo en el fortalecimiento de instituciones propias de la democracia, sino que se inicie la tarea de fomentar una verdadera cultura democrática, finalidad que bien puede ser facilitada a través de la utilización que de la educación se haga en la sociedad salvadoreña. Es decir, que esto último contribuiría a generar una conciencia cívica donde los ciudadanos a parte de ser impulsores de su bienestar podrían convertirse en un contrapeso muy importante para el gobierno, como contralores de su gestión.

Por tanto, con la presente investigación se brindará un conocimiento más específico y

empírico de la participación ciudadana (ya que muchas veces se pierde el hilo conductor de dicha temática) desde una perspectiva socio-política en el marco de las relaciones internacionales, señalando puntualmente elementos del ámbito nacional e internacional que debilitan o fortalecen la consolidación de ésta, permitiéndole al lector tener un mayor discernimiento, claridad y conciencia de los alcances que puede lograr el papel protagónico del ciudadano en la construcción de la democracia cotidiana.

Esta investigación pretende determinar el grado de compromiso de las ONG's específicamente de aquellas que laboran en el área de participación ciudadana, elecciones y educación cívica, en la consolidación de esfuerzos para la creación de una cultura democrática.

Además se señalará las deficiencias de la actual experiencia democrática de El Salvador, a partir de lo cual se desarrollará la importancia de fortalecer los elementos que condicionan a la participación ciudadana.

Habiéndose expresado la importancia del ejercicio de la participación ciudadana, es indispensable aclarar que será las ONG's de fortalecimiento democrático, como actor de la sociedad civil el medio para identificar de una manera más concreta la incidencia del trabajo realizado para la participación en el fomento de una cultura democrática, a partir de los resultados de los proyectos ejecutados; por ser este tipo de organizaciones las que de forma más precisa reflejan los intentos de los ciudadanos por satisfacer las necesidades que los apremian.

Resulta necesario no dejar al margen el contexto interno en que la sociedad salvadoreña se desarrolla, pues este influye en gran medida el alcance del fortalecimiento de dicha cultura democrática, así como también inciden en el proceso los factores externos que intervienen en el esfuerzo nacional. En el ámbito de las ONG's de fortalecimiento democrático se tomará como objeto de estudio al Consorcio de ONG's de Educación Cívica, por ser ésta una organización conformada por cinco instituciones que trabajan por fomentar la cultura democrática a partir de la promoción de mecanismos permanentes de participación ciudadana en El Salvador.

Por otro lado, el presente trabajo de investigación contribuirá en gran medida a futuras inquietudes que surjan de estudiantes, docentes, ONG's, agencias de cooperación, entre otras; puesto que no concibe las variables en estudio de manera abstracta y desvinculada, sino más bien

intenta abordarlas desde su compleja relación, entendiendo que la razón de todas ellas es el ser humano quien por naturaleza no puede verse aislado, pues se convierte en el impulsor y beneficiario del desarrollo de su sociedad. Así mismo, pretende contribuir al rescate de una visión más integral (de forma práctica) de la democracia.

Es importante destacar que en El Salvador existen recursos básicos para llevar a cabo una investigación de este tipo, puesto que existen numerosas entidades que trabajan por el fortalecimiento del sistema democrático, tales como Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED), Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), Asociación Camino a la Paz (CAPAZ), Asociación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social ASPAD (antes conocida como FUNDASPAD), Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), entre otras; fuentes de consulta para la recolección de información bibliográfica, entre las cuales pueden mencionarse Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Educación (MINED), la Universidad de El Salvador (UES), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), la Biblioteca Nacional, el Centro de Documentación de la Embajada de Chile, etc. Así como la existencia de sujetos expertos a quien realizar entrevistas, entre ellos se encuentran: Ing. Mauricio Herrera (AID), Lic. Ricardo Córdova (FUNDAUNGO),

Lic. Obed Ayala (sociólogo), etc.; sin dejar a un lado la información disponible en la red y el apoyo de personas calificadas para la orientación metodológica de la investigación.

Sin embargo, entre los aspectos que limitan la presente investigación se encuentran la poca documentación referente al tema de participación ciudadana en El Salvador y en especial sobre como ésta trata de incidir en el poder público; por la limitada profundización previa que se ha hecho del tema, lo cual adjudica a la presente investigación la característica de la novedosidad. Otro aspecto a resaltar entre las limitantes es que las principales fuentes de cooperación que el Consorcio de ONG's de Educación Cívica posee son los Países Bajos y Nórdicos, cuyas oficinas sedes se encuentran ubicadas en otros países de Centro América y no en El Salvador, llegando esto último a incidir de forma significativa en la parte de la investigación referente a dichos actores.

En lo referente al binomio participación ciudadana y democracia puede ser abordado a partir de la Teoría Sistémica de la Política y de las Relaciones Internacionales, la cual sugiere el manejo de los siguientes argumentos: primero, la codificación u ordenamiento de datos acerca de fenómenos políticos. A partir de lo anterior se entenderá que el manejo de la temática de la presente investigación, sólo es posible explicarlo a través de la ordenación y conjugación de los fenómenos políticos, así como de los supuestos destacados por las relaciones y variables políticas, que simultáneamente se conjugan con el ámbito externo.

Resulta entonces importante el funcionamiento de un sistema democrático que coloque al ser humano como eje central del desarrollo de dicho sistema, en el cual la sociedad tenga los espacios necesarios para incidir en la toma de decisiones sobre asuntos que le concierne.

En ese contexto el individuo debe hacer uso de sus derechos, así como poseer pleno conocimiento del funcionamiento de todas aquellas instituciones que conforman el sistema político, además las acciones que cada individuo ejecute para incidir en la toma de decisiones deben apoyarse en alguna forma de organización, para poder darle validez a las interacciones políticas que se dan en el sistema, las cuales estando conjugadas de forma integral podrían dar la pauta para asegurar el mantenimiento de la gobernabilidad dentro del sistema político salvadoreño, así como una sociedad caracterizada por la práctica de cultura democrática; los cuales se convierten en elementos claves para el funcionamiento de un sistema, entendido este último como “un conjunto de elementos en interacción que constituyen una totalidad unificada a través de la influencia mutua de las interacciones” (Braillard); que también puede decirse es una totalidad que funciona en virtud de la interdependencia de sus partes.

Al hablar de interdependencia entre las partes, no es más que la relación existente entre ellas, de forma tal que la indispensabilidad es un elemento transversal para el funcionamiento de un sistema. Las diferentes partes que conforman dicho sistema contribuyen de una u otra manera al mantenimiento del equilibrio, sea este estable o inestable, así como a la conformación de una organización suelta o rígida.

Este caso en particular, puede clasificarse como un sistema suelto e inestable, debido a la complejidad de actores que en él se relacionan, interacciones que incluyen tanto las que se ejecutan entre los mismos actores, así como las propias de cada ente. En lo referente a inestabilidad, un

sistema político requiere una cuota mínima de poder para desestabilizarlo, es decir que se necesitan pequeños impases entre los actores para llegar a una situación donde los canales de comunicación existentes sean muy delicados, esto debido principalmente a la concepción tradicionalmente antagónica de las relaciones entre el Gobierno salvadoreño y las ONG's de fortalecimiento democrático.

Es preciso aclarar que el sistema a estudiar bajo la temática antes mencionada, está compuesto por tres esferas, siendo el Consorcio de ONG's de Educación Cívica el principal actor u objeto de estudio de la esfera conformada por la sociedad civil, entendiéndose esta última como “el conjunto de organizaciones dirigidas o gerenciadas en el ámbito de lo privado o de solidaridad ciudadana o gremial. Esta red organizacional que llamamos sociedad civil promueve diversas demandas e intereses de los grupos sociales, entre ellos: de defensa económica, de género, de promoción humana y desarrollo, científicos y culturales, entre otros”⁸. Dicha esfera además está compuesta por otros actores tales como gremios, ADESCOS, ONG's en general, etc.

Las otras dos esferas integrantes de dicho sistema están conformadas por los partidos políticos y el sector gubernamental (en ésta se incluyen actores como la Asamblea Legislativa, las municipalidades, el Tribunal Supremo Electoral, entre otros).

Existe un grupo de actores que a pesar de no ser parte interna del sistema en estudio, poseen una enorme incidencia en el desenvolvimiento del mismo, estos son los países que otorgan su cooperación en pro del fortalecimiento de un sistema democrático en El Salvador; dichos miembros de la comunidad internacional cooperan no sólo con el sector gubernamental, sino también tienen contacto directo con ONG's, tal es el caso de la relación existente entre los Países Bajos y Nórdicos con el Consorcio de ONG's de Educación Cívica.

Así mismo, es necesario recalcar que el ejercicio de la participación ciudadana en el país ha sido constantemente limitado al ejercicio del sufragio, por constituir éste el acto en que la ciudadanía cede su poder político a los candidatos de su predilección; no obstante las elecciones son uno de los medios más directos para acceder al gobierno, mas no constituyen el único indicador

⁸ Bobbio, Norberto. “La sociedad civil” en *Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una Teoría General de la Política*. Editorial Plaza & Gómez, Madrid, 1998.

que sitúe a un sistema político como democrático, motivo por el cual debe trabajarse en la apertura de espacios de participación que le permitan a la ciudadanía, ejercer un papel más protagónico en las iniciativas de desarrollo y en la toma de decisiones públicas, tanto a nivel local como nacional.

Dentro del sistema de interacciones descrito, se gestan acciones y reacciones definidas por autores de la Teoría Sistémica como *inputs*, *outputs* y *feedbacks* que vienen a ser un flujo de información con respecto a las relaciones entre los actores. En el caso del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, la búsqueda de alternativas de solución a las problemáticas de la realidad nacional es un claro ejemplo de un input, que se transforma en feedback cuando el Consorcio motivado por dicha búsqueda determina su estrategia, políticas y lineamientos generales de trabajo, lo cual a su vez provoca un output o salida cuando este proceso determina el tipo de relación que el Consorcio tendrá con otras ONG's similares.

En ese contexto, las hipótesis a comprobar mediante la presente investigación son:

Los avances alcanzados para el fortalecimiento de la participación ciudadana, no han sido significativos para el fomento de una cultura democrática en El Salvador, a pesar de las condiciones políticas generadas después de la firma de los Acuerdos de Paz y los proyectos ejecutados por las ONG's de fortalecimiento democrático.

La organización existente entre las cinco instituciones miembros del Consorcio de ONG's de Educación Cívica y su relación de cooperación con los Países Bajos y Nórdicos, son elementos estratégicos determinantes en la ejecución e impacto de sus proyectos, que promueven el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana para el fomento de una cultura democrática en el país.

El estudio de los resultados del último proyecto del Consorcio de ONG's de Educación Cívica y del contexto político salvadoreño, son aspectos que contribuyen a determinar la capacidad de incidencia de las ONG's de fortalecimiento democrático, en futuros proyectos referentes al fortalecimiento de la participación ciudadana para el fomento de una cultura democrática.

Para su desarrollo, la presente investigación abordará en un inicio un marco referencia de la participación ciudadana, así como el estudio del contexto político – social acaecido en El Salvador

durante la década de los 80's, como precedente de la transición democrática impulsada a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, tomando en consideración la participación de entidades externas en dicho proceso, y los cambios que dichos acuerdos generaron en el sistema político – jurídico salvadoreño.

En un segundo momento, se desarrollará el desenvolvimiento y alcances de la sociedad civil en el proceso de democratización, con especial énfasis en el estudio de la experiencia de un Consorcio de ONG's que a través de una coordinación estructurada implementa proyectos a nivel municipal y nacional, para la creación de espacios que permitan la incidencia de la ciudadanía en asuntos de carácter público, esfuerzo que es financiado a través de fuentes externas que posibilitan el fortalecimiento de la sociedad civil; en este sentido se busca que la ejecución de este tipo de proyectos tenga un impacto en la creación de una cultura democrática, para tal investigación se utilizó la experiencia de campo como recurso para la recolección de datos más fehacientes de la realidad a estudiar.

Finalmente, se abordarán las diferentes limitantes políticas, socioeconómicas y técnicas a las que se enfrentan los proyectos orientados a la promoción de la participación ciudadana en el país, así como se abordarán las perspectivas de una democracia más participativa en El Salvador.

CAPÍTULO I

EL CONTEXTO POLÍTICO GENERADO A PARTIR DE LOS ACUERDOS DE PAZ PARA LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SALVADOR

El conflicto armado acaecido en El Salvador evidenció no sólo la inestabilidad del sistema político existente, sino también la insatisfacción de los salvadoreños ante la problemática en las áreas económica y social, así como la prevalencia de una cultura de violencia, en la que el diálogo y el consenso no eran opciones viables para buscar una solución.

En ese contexto, la sociedad civil ejerció una presencia activa en dicha problemática que afectaba la realidad nacional a través de una diversidad de manifestaciones, tales como sindicatos, movimientos guerrilleros, entre otras; sin embargo, el desenvolvimiento de los ciudadanos en el Estado evolucionó a partir de la transición política generada a partir de la firma de los Acuerdos de Paz (1992).

1.1 Marco de referencia de la participación ciudadana

La evolución de la organización y formas de participación de la sociedad civil ha conllevado al individuo a definir constantemente su condición frente al Estado, ya que con la progresiva transformación de los súbditos en ciudadanos, se les permite a éstos últimos una interacción más dinámica con en el ámbito público, dado el otorgamiento de un determinado conjunto de derechos por parte del Estado al individuo.

Este último aspecto, bien puede considerarse el punto de origen del actual dilema en relación a la consolidación de la democracia en un país, el cual radica en “conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno”¹; elemento que dentro de un sistema político es conocido actualmente como *governabilidad*.

¹ Merino, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 4. Instituto Federal Electoral, 3a ed. México, diciembre de 1997, p.41.

Pero antes de estudiar la participación de la ciudadanía en El Salvador, resulta indispensable entender primero ¿ en qué consiste la participación ciudadana ?. Como respuesta a esta interrogante, es posible encontrar desde la definición más sencilla hasta la más compleja; según Nuria Cunill (1991) por participación ciudadana se entiende “la intervención de la ciudadanía organizada en la actividad pública en tanto portadora de intereses sociales”².

Sin embargo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos considera que ésta “va más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos, abarca más que la participación política, porque significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de una igualdad real para todas las personas que integran la sociedad”³; por lo cual llega a definirla como “una intervención activa y responsable en las decisiones y acciones relacionadas con el desarrollo y el mejoramiento de nuestras condiciones de vida, dándose en espacios muy variados”⁴, dentro de los cuales los ciudadanos utilizan una serie de mecanismos que les permiten incidir en la toma de decisiones de la esfera pública.

Así mismo, Manuel Ortega (1995) señala que “la participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de los individuos con el Estado en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad, con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento. Los individuos participan no en su carácter individual, sino como grupo organizado de la sociedad civil ”⁵.

Por tanto, resulta imposible obviar que dicha participación tiene como parte indispensable al otro lado de la balanza al Estado, debido que ésta busca incidir en las diversas decisiones del espacio público, con el objetivo de asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los diversos grupos que integran la nación. El ciudadano como tal, conlleva entonces a la interacción *individuo - Estado*, dotados por derechos y deberes, y normados en un marco jurídico mutuamente aceptado.

² Borga, Jorge. “Descentralización y Participación ciudadana”. CESEM, México, julio de 2000, p.128.

³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “Participación Ciudadana”. Serie Módulos educativos, Módulo 2. San José, Costa Rica, 1997, p.13.

⁴ *Ibíd.* p.14.

⁵ Córdova, Ricardo y Lara, Carlos. “Centroamérica: Gobierno Local y participación ciudadana”. FLACSO y FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador, Septiembre 1996, p.11.

En lo que respecta a Alberto Enríquez Villacorta (2001), aborda la participación tanto a nivel nacional así como a nivel local, es decir desde las municipalidades, definiéndola como “el involucramiento, en distintos niveles y formas, de ciudadanos y ciudadanas, así como de organizaciones e instituciones que los agrupan, en los procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones de carácter estratégico para el desarrollo, junto con el gobierno y otros actores, ya sea en los niveles nacionales, como en las regiones (en sentido sub nacional) o los municipios”⁶. Y plantea además que dicha participación deberá tener, al menos cinco características, las cuales son: 1) ser propositiva, 2) organizada (fuerza social y política), 3) responsable (asumir como propio los riesgos y consecuencias), 4) educada y educadora (exige los mayores niveles de formación posibles y es una escuela de formación permanente) e 5) informada (para tomar decisiones acertadas)⁷.

Es así que resultaría posible seguir enumerando diversas formas de concebir a la participación ciudadana, sin embargo para efectos de la presente investigación se entenderá entonces como *el proceso sistemático y permanente por el cual los ciudadanos de forma organizada realizan actividades con el principal objetivo de incidir en las decisiones del aparato estatal en sus diferentes niveles y por consiguiente contribuir a la edificación de la democracia.*

Lo anterior permite identificar las siguientes características de acuerdo a lo que se entiende por participación ciudadana: i) que la participación ciudadana comprende varios elementos, es por ello la precisión de denominarlo proceso sistemático y/o sistematizado, ya que se actúa dentro de cierto orden estructurado con el fin de alcanzar los resultados esperados; ii) de igual manera el carácter sistemático también debe orientar a la permanencia en la participación ciudadana que involucre procesos de concientización; iii) en tanto práctica social, la participación ciudadana en el entendido de los investigadores, pretende incidir en todo cúmulo de decisiones de carácter público en sus diversas áreas sea política, económica, jurídica, etc. que atañen a los ciudadanos, lo que conlleva a la utilización de mecanismos propios para el funcionamiento de un sistema político - democrático; iv) así también lo anteriormente expresado pretende señalar que a través del ejercicio de la participación ciudadana, en forma organizada, como contraparte social de la labor gubernamental, se legitima la democracia como forma de gobierno.

⁶ Córdova, Ricardo y Lara, Carlos. Op. Cit., p.8.

⁷ *Ibíd.*

Así también, la participación ciudadana puede tener distintos alcances, Ricardo Córdova (2000) los enuncia de la manera siguiente: i) participación informativa, es decir, orientada al acceso a informaciones sobre la actividad político - administrativa; ii) participación consultiva, entendida como captación de opiniones que no necesariamente obligan al tomador de decisiones; iii) participación resolutive, en la que el ciudadano adquiere poder de decidir o influir en las decisiones en las que se alcanzan acuerdos entre varios actores; iv) participación fiscalizadora, cuando se trata de controles sobre la aplicación de las decisiones y la conducción de la administración; v) participación en la ejecución de actividades o proyectos. Sin embargo, es importante recalcar que el cumplimiento de dichos alcances se realizará mediante un proceso evolutivo, dependiendo de las características propias del desarrollo de una sociedad, o bien de acuerdo a los intereses ya sea de los actores sociales que poseen mayor incidencia política, e inclusive la participación dirigida por la esfera gubernamental.

Por otra parte, algunos autores identifican ciertas implicaciones a considerar para el ejercicio de la participación ciudadana, a saber, Joseph Zimmerman (1992) establece que su implementación en los programas de gobierno puede incidir en la solución de los problemas que le afectan a los ciudadanos, así también contribuye a que ésta tenga un mayor involucramiento en la planificación y ejecución de dichos programas. Además, la ciudadanía puede equipararse con los funcionarios gubernamentales ya que ambas partes se vuelven responsables en la toma de decisiones, es por ello que dicha participación tiene un valor democrático ⁸.

No obstante, la participación ciudadana implica además otros aspectos, debido a que requiere de un mayor esfuerzo y voluntad política por parte de los representantes del gobierno (a nivel local o nacional), un ejemplo claro es el nivel de transparencia que el gobierno debe mantener con la formación de una opinión pública informada.

Así mismo, la participación ciudadana se ve limitada por la carente formación de los ciudadanos, que no les permite realizar óptimamente su labor al juzgar técnicamente los planes y programas de gobierno; esto aunado al punto de vista localista que se le atribuye a la participación

⁸ Zimmerman, Joseph. "Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo". Editorial LIMUSA S.A. de C. V. México, 1992, p.15.

ciudadana, trae como consecuencia el acotamiento del grado de representatividad deseada.

Pero si bien es posible incurrir en aspectos que podrían convertirse en limitantes de la participación ciudadana, son esfuerzos que deben realizarse para mantener el equilibrio necesario en el sistema político nacional.

Además, es preciso distinguir a la participación ciudadana de otras formas de acción política colectiva, como lo han sido las rebeliones o movimientos que se han manifestado abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental; estos casos no pueden considerarse ejemplos de participación ciudadana, pues ésta última “exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar”⁹.

Otro error común es el hecho de reducir la participación ciudadana al ejercicio del sufragio universal, ya que la primera puede llevarse a cabo tanto en períodos electorales, como fuera de éstos. “De modo que si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos”¹⁰. Convertirla en algo más que una asociación con las elecciones, para así enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas.

Es importante destacar que para poder llegar a las concepciones anteriormente planteadas, existieron grandes pensadores que sin lugar a dudas crearon bases generales para la discusión de la así llamada democracia participativa, que actualmente se busca retomar a través de la participación que plantea la gobernabilidad democrática en el marco de sistemas políticos representativos; en ese contexto encontramos a Rousseau, quien expuso dos grandes ejes teóricos que hasta el momento no han perdido vigencia y que de una u otra manera han sido desafíos a sistemas políticos dominantes; a saber, “a) un proceso educativo que implicaba la construcción de una *sociedad* participativa e igualitaria a partir de sus diversas instituciones (familia, Iglesia, escuela, etc.), con una formación congruente de actitudes y valores individuales, como condición para la democracia participativa y b) un derecho inalienable de los ciudadanos para ejercer *control* y vigilancia efectiva sobre sus representantes a todo nivel con el fin de asegurar la vigencia de la *voluntad general*”¹¹.

⁹ Merino, Mauricio. Op. Cit., p.31.

¹⁰ *Ibíd.* p.14.

¹¹ Zimmerman, Joseph. Op. Cit., p.106.

De lo anterior, se desprende entonces que para el funcionamiento de una democracia más participativa se requiere de una presencia activa y determinante de ciudadanos para asuntos de gobierno, y el manejo de los intereses de la colectividad.

Es importante recordar algunas palabras de Rousseau en *El contrato social* referente a esto (Libro III, capítulo 18) “el acto que instituye el gobierno no es tanto un contrato como una ley. Los depositarios del poder ejecutivo no son los jefes del pueblo sino sus oficiales, que el pueblo puede confirmar o destituir cuando le plazca. Para éstos no es asunto de contratar, sino de obedecer”¹². Así también (Libro II, capítulo 3) “cuando el pueblo suficientemente informado delibera, del gran número de pequeñas diferencias resultará siempre la voluntad general y la deliberación será siempre buena (...) Si hay agrupaciones parciales (en un Estado), hay que multiplicarlas en número para evitar la desigualdad (...) Tales precauciones son las únicas buenas para que la voluntad general sea esclarecida y para que el pueblo no se engañe”¹³.

Como vemos la propuesta originaria de Rousseau se acerca a la democracia directa o participativa y es especialmente aplicable a sociedades primarias o ciudades - Estados. Sin embargo, resulta fundamental para orientar la discusión actual, ya que hasta en Estados más desarrollados la participación tiene que trabajarse como proceso socioeducativo, debido a que la democracia no existe sin participación.

En las sociedades modernas la participación ciudadana comienza por la selección de representantes a través de partidos políticos, lo cual supone abandonar el estado natural para conformar una sociedad política, donde cada uno de los miembros ha hecho renuncia a su poder natural entregándolo en manos de la comunidad (Locke, Tratado sobre el Gobierno Civil) para luego controlar y moderar el poder otorgado a dichos representantes, lo cual tiende a reducirse a la democracia de tipo representativa que ha prevalecido en el tiempo, desde finales del siglo XVIII hasta la actualidad.

“La democracia participativa no se decreta, sino que se construye con esfuerzos persistentes dirigidos a estimular la solidaridad, el altruismo, el espíritu cívico y el respeto a la diversidad, en

¹² Rousseau, Jean Jaques. “El contrato social”. UCA Editores. San Salvador, El Salvador, 1987, p.125.

¹³ *Ibíd.* p.49.

distintos sectores de nuestra compleja sociedad, desde las familias y de manera cotidiana, y en todas las expresiones corrientes de la vida”¹⁴.

Los regímenes autoritarios del siglo XX desterraron a Rousseau (...), pero en la actualidad su pensamiento volvió a surgir “con los primeros ensayos que se hicieron durante los años cincuentas en la India y Filipinas con el ‘desarrollo comunitario’, el mismo que, adoptado por la UNESCO, fue recomendado como ‘acción comunal’ a los países del Tercer Mundo”¹⁵.

Las nuevas políticas participativas se fueron extendiendo a países avanzados (Estados Unidos y la lucha contra la pobreza, 1964). De allí saltaron a medios sindicales donde reforzaron las iniciativas de concertación en las industrias. “Pronto resultó inevitable que se aplicaran también a la participación ciudadana en asuntos estatales y de esta manera el tema entró a las ciencias políticas”¹⁶.

Ahora bien, la discusión entre politólogos se ha centrado en este punto ¿es deseable o no, para la estabilidad de los gobiernos, que haya una mayor participación de los ciudadanos?, algunos liberales (Dahl, Sartori, Huntington), inspirados en J. Schumpeter sostienen que “es peligroso aumentar el nivel de participación popular y prefieren seguir dependiendo de la estabilidad elitista y de la apatía de la mayoría abstencionista de la población que tiene capacidad de votar, en especial de la desprovista de bienes y servicios. Este es el caso de democracias ‘restringidas’ como las de países latinoamericanos, pero también de las ‘avanzadas’ como la norteamericana, lo cual implica, de paso, que existe una crisis de gobernabilidad en la democracia representativa contemporánea. La prescripción de Huntington para los países atrasados es muy conocida: bauticen como ‘participación’ aquella disponibilidad que se fomente en la población para apoyar iniciativas gubernamentales. Tal es la fórmula neoliberal de manipulación popular -‘participación tutelada’- (como pasó en Chile durante el Gobierno de Pinochet) que fue acogida por los programas de muchos gobiernos, también desafortunadamente por muchas Organizaciones No Gubernamentales desarrollistas”¹⁷.

¹⁴ Zimmerman, Joseph. Op. Cit., p.107.

¹⁵ Borda, Orlando de Fals “Democracia participativa de hoy”. <[http:// www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)>

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

El determinar si los gobiernos democráticos liberales puedan combinar su sistema representativo con el de participación ciudadana, representa dificultades muy obvias, sin embargo, la construcción de una democracia representativa más participativa puede edificarse a través del cumplimiento de mecanismos más conocidos como los cabildos abiertos, el plebiscito, el referéndum; y la promoción de otros como el derecho de petición, derecho de revocación de mandato, etc.

La participación ciudadana es siempre, un acto social, colectivo, y el producto de la voluntad personal de influir en la sociedad, siendo la motivación primaria de la participación ciudadana como un acto colectivo, la búsqueda de un bien común, en ese sentido surgen las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) como actores que hacen frente a las necesidades humanas y promueven la participación progresiva de la sociedad en aquellos espacios desatendidos por la dinámica del mercado y la política estatal.

Sin embargo, “las actividades desarrolladas en dicho marco (autogestionario, cooperativo, gremial) no necesariamente constituyen acciones para la participación ciudadana, en el tanto estas no supongan una relación con el Estado y, por ende, la necesidad del actuar en el ámbito público”¹⁸.

Debe aclararse entonces que las ONG's constituyen un “reposicionamiento de la acción colectiva y del ciudadano en el espectro de agentes y agencias del desarrollo democrático, sin que ello implique la anulación de la función de las estructuras normativas e institucionales que confluyen en las nociones de ciudadanía y de participación ciudadana”¹⁹. Es más, el papel que desempeñan las ONG's de fortalecimiento democrático en la promoción de la participación ciudadana, no puede estudiarse como un elemento aislado de un sistema, pues en sus campos de acción, éstas desarrollan actividades con la sociedad civil, así como mantiene flujos de comunicación con los partidos políticos y las instituciones de gobierno, actores determinantes para el procesamiento de demandas en decisiones y políticas públicas.

¹⁸ “Garantizar el derecho de asociación, evitar el control político. La experiencia de El Salvador”. < <http://www.cpoarias.org> >

¹⁹ “Léxico de la Política”. FLACSO México, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económico de México, 2000, p.511.

Así mismo, el sistema político no es sino una parte de un todo más amplio y que esta inserto en un ambiente con el cual interactúa. Es por ello que la sociedad opera además dentro de los límites del sistema económico, social y el cultural, los cuales generan una corriente constante de acontecimientos e influencias que conforman las condiciones en que han de actuar los miembros del sistema. En este sentido las ONG's forman parte de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que intentan materializar nuevas formas de solidaridad y generar sobre todo un aprendizaje colectivo que sólo es posible en la esfera pública.

Otro elemento que confluye dentro de las actividades desarrolladas por las ONG's para el fortalecimiento de la participación ciudadana es el sistema global formado por la comunidad internacional, y dentro de ella, por el conjunto de sistemas políticos nacionales, de hecho los flujos de comunicación de los organismos no gubernamentales constituyen la red más internacionalizada de la sociedad local.

Sin embargo, es imprescindible aclarar que la proliferación y existencia de un considerable número de ONG's, no implica por ende una elevación en los niveles de participación ciudadana, ni mucho menos podría considerarse como la expresión de una mayor voluntad por parte de la ciudadanía de involucrarse en la toma de decisiones estatales; contrario a esa proliferación aún es muy grande en El Salvador, la necesidad de formar una cultura política democrática que contribuya al ejercicio de dicha participación ciudadana para la consolidación de un sistema democrático.

En El Salvador, el Consorcio de ONG's de Educación Cívica es una de las organizaciones que trabaja en el fortalecimiento de la participación ciudadana con acciones tales como la formación de mesas ciudadanas en diversos municipios del país, apoyándose en lo que consideran educación cívica para el desarrollo de actividades dirigidas a la formación de una cultura política democrática, en un inicio en los miembros de las mesas ciudadanas y posteriormente en otras personas a las que se multipliquen los conocimientos adquiridos por dichos miembros. Pues según el Consorcio debe primero entenderse en que consiste la cultura democrática y ponerse en práctica los valores que implica, para que sobre la base de que cada uno la aplica y la fomenta, otros vayan aprendiendo de ella y poniéndola en práctica también.

1.2 Caracterización de la participación ciudadana en la década de los ochenta

Antes de iniciar el análisis de la participación ciudadana en un período distinguido por el conflicto armado, es necesario aclarar que no se pretende abordar el desarrollo de dicho conflicto en sí mismo, sino más bien caracterizar el desenvolvimiento de la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones como “base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen a la conquista del poder político”²⁰.

No obstante, es importante destacar que en el marco de la presente investigación el accionar de fuerzas sociales interesadas en obtener el poder político o que estén en radical oposición al sistema político existente, no será contemplado como participación ciudadana.

Por tanto, para un mejor discernimiento sobre el papel que jugó la participación de la ciudadanía en el contexto de la década de los 80, se debe señalar que los márgenes de acción de la participación de los ciudadanos parten del cumplimiento de los diferentes derechos civiles, políticos, y otros otorgados por el Estado, hasta la utilización de mecanismos que les permitan incidir en las políticas y administración pública, siempre que dicha participación se de en el marco de aceptación de las reglas del juego democrático y la actuación voluntaria.

En lo referente a la guerra civil acaecida en el país entre 1981 y 1992, las motivaciones que condujeron a las fuerzas involucradas tienen como precedente la conflictividad social generada por el sistema político y económico predominante desde 1932 hasta el período del enfrentamiento armado; hecho que busco ser solucionado a través de una serie de negociaciones que concluyeron en el establecimiento de acuerdos políticos.

A . Gobernabilidad del sistema político salvadoreño

Si bien el concepto de gobernabilidad ha sufrido una evolución en su significado, llegando a contemplar desde la constitución de instituciones fuertes capaces de solucionar las diversas

²⁰ Bobbio, Norberto; et al. “Diccionario de Política L-Z”. 10a. ed. en español, volumen II, México, 1997, p.1523.

demandas sociales, hasta la fluida relación entre Estado y ciudadanos; en la actualidad es posible afirmar que en El Salvador se había ido creando un contexto de ingobernabilidad, desde décadas anteriores al conflicto armado.

En ese sentido, la llegada al poder del General Maximiliano Hernández Martínez (diciembre de 1931 a mayo de 1944) marcó el inicio del ciclo de gobiernos militares, dando lugar a un “primer modelo de desarrollo conservador autoritario que permitió algunos cambios al interior del Estado y el reacomodo de las fuerzas sociales en el bloque del poder”²¹ consolidando el sector agrario - industrial, clase dominante en dicho período, así como la élite burocrática militar.

Seguidamente, en la década de los años 50 la clase económica dominante logra definir sus intereses en las políticas gubernamentales, a través del desarrollo industrial de base agrícola y otros rubros no tradicionales hasta ese momento, manifestándose posteriormente las contradicciones del modelo económico tanto en el área rural como en la urbana.

Diez años más tarde, existieron tendencias a “algunas reformas ‘populistas’ y a la liberalización de formas políticas de participación democrático burgués”²²; sin embargo es a partir de la segunda mitad de la década de los 60 que el autoritarismo y la represión se implementan deliberadamente y sucede un descenso en la legitimidad del poder.

Para las elecciones de 1972, “la esencia coercitiva del Estado salvadoreño, su fuerza, su violencia”²³ queda al descubierto al ser las elecciones un fraude; por tanto tal situación demostraba ilegitimidad del sistema político y la debilidad del Estado en torno a la hegemonía de la clase dominante, que aún a través de la utilización de mecanismos antidemocráticos insistía en mantenerse en el poder, violentándose por una parte la voluntad popular, y por otra el derecho de otros partidos políticos de acceder al poder, quedando en tela de juicio la supuesta existencia de un pluralismo en El Salvador.

²¹ López Vallecillos, Italo. “Fuerzas sociales y cambio social en El Salvador”. Revista ECA, número especial, agosto - diciembre de 1981, San Salvador, p.558.

²² *Ibíd.* p.561.

²³ Rico Martínez, Francisco. “Ideología y sociedad. El Salvador 1975-1983”. México, noviembre 1990, p.48.

A finales de la misma década, se evidencia aún más la debilidad de la clase dominante dada la división entre los grupos, motivo por el cual buscaron nuevos espacios políticos para expresarse, tal es el caso de la desvinculación del Frente Agrario del Partido de Conciliación Nacional (PCN) y la posterior conformación del F.A.R.O.

En tal sentido “la crisis política, como consecuencia de las dificultades de existencia de un espacio abierto para la libre expresión y participación puso de manifiesto las profundas contradicciones de un régimen que se decía democrático y que únicamente la presencia del ejército y la represión indiscriminada lo mantenían en pie”²⁴, suceso que provoco diferentes reacciones en la sociedad civil, específicamente en el sector dominado que a través de sus organizaciones utilizó la “agitación y movilización popular”^{*} como medio para hacerse escuchar, pues hasta antes de esta década se mantuvieron algunos movimientos sociales desarrollando una lucha político - legal y electoral. Ante lo que consideraron el agotamiento de los medios de lucha pacíficos y la crisis de representatividad de los partidos políticos, se conformaron grupos revolucionarios que continuaron de manera más organizada, autónoma y beligerante la lucha por el poder.

La correlación de los diferentes hechos antes expuestos generaron las condiciones propicias para el crecimiento de las organizaciones populares tanto en número, organización, y el peso de su actividad pública. Como ejemplo de ellas pueden mencionarse el Bloque Popular Revolucionario (BPR), Frente de Acción Popular (FAPU) y Ligas Populares 28 de Febrero con sus diferentes grupos que los integraban; posteriormente estas tres organizaciones fundaron la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), que junto al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y el Movimiento Popular Social Cristiano conformarían el Frente Democrático Revolucionario (FDR).

Algunos rasgos fundamentales que caracterizan la naturaleza de estas organizaciones son: “frentes políticos de masas, creados a partir de organizaciones especializadas de campesinos, obreros, maestros, pobladores de tugurios y estudiantes, y como tales frentes políticos tienen la unidad dominante sobre cada una de sus partes integrantes; vinculados orgánicamente con frentes

²⁴ Alcántara, Manuel. “Sistemas Políticos de América Latina”. 2a ed., Volumen II, España, 1999, p.135.

^{*} Algunos mecanismos utilizados eran las huelgas laborales, paros, protestas pacíficas, tomas de edificios públicos, concentraciones, etc.

políticos militares clandestinos, que mantienen actividad guerrillera e incluso terrorista”²⁵, entre otros.

La heterogeneidad de estas organizaciones puede apreciarse por los grupos que las conformaron, en el caso del BPR contó con la Federación de Trabajadores del Campo y la Unión de Trabajadores del Campo (UTC) por el sector campesino, y por otro lado se encontraba la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de junio), un conjunto de sindicatos, y dos grupos universitarios, que según datos ofrecidos en el Informe del Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el BPR tendría entre 60 y 80 mil miembros.

En relación a los sindicatos es importante recalcar que jugaron un papel muy dinámico en la actividad pública, por ser estos una de las pocas vías legales para la organización y agrupación de los intereses gremiales, legitimado a partir de la administración Romero Bosque. Sin embargo estos grupos tampoco estuvieron al margen de la opresión que se vivía en ese momento, ya que se prohibieron sindicatos en determinadas industrias, así como se llegó a realizar en su contra acciones más radicales como asesinatos de sus miembros.

Dentro del sector sindical ya mencionado destacaron el Movimiento Unitario y Gremial de El Salvador (MUSYGES), Sindicato de la CEL, Asociación General de Trabajadores Universitarios, ANDES 21 de junio, entre otros; según datos obtenidos de la edición especial de La Prensa Gráfica sobre el desarrollo del conflicto armado en El Salvador.

Así mismo, la Iglesia Católica desempeñó un papel fundamental tanto en la organización de las comunidades de base, así como en la denuncia de las contradicciones del régimen político que generaba exclusividad y violaciones impunes a los derechos humanos. Pero tal como sucedió con los sindicatos, las acciones emprendidas por la Iglesia Católica cobraron víctimas entre sus miembros, tal fue el caso del asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, suceso que demostró la radicalización y falta de tolerancia con relación a ideas disidentes a las propias del sistema; en el cual convergían una diversidad de fuerzas ideológicas latentes (*ver Anexo I*).

²⁵ Ellacuría, Ignacio. “Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)”. Escritos políticos II, UCA Editores. San Salvador, 1991, p.734.

En este sentido, la crisis del sistema político conllevó a que los diferentes grupos guerrilleros tales como el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Fuerzas Populares de Liberalización (FPL), Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN), Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y las Fuerzas Armadas de Liberalización (FAL) crearan en octubre de 1979 el Frente Farabundo Martí para la Liberalización Nacional (FMLN) que junto al FDR, se convirtieron en la principal fuerza de oposición de la guerra civil en El Salvador.

Fue así como el 10 de enero de 1981 el FMLN lanza una ofensiva militar, la cual fue considerada como “el umbral de la guerra civil”²⁶ que perduro hasta 1992, dejando innumerables pérdidas humanas así como materiales.

Siendo la sociedad civil la más afectada con este conflicto, se plantearon nuevas formas de organización y participación frente al conjunto de acontecimientos político militares, esto a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), las cuales se reprodujeron y concretizaron en una amplia red organizacional, tratando de dar respuesta a una demanda de servicios específicos a sectores organizados de la población.

“Entre tanto se desarrollaron sucesivos y fallidos intentos por abrir el camino de la solución negociada a la guerra. En ese período se registran los encuentros de diálogo de La Palma (departamento de Chalatenango), Ayagualo (departamento de La Libertad) y la Nunciatura Apostólica (San Salvador)”²⁷.

B. Proceso de negociación para la resolución del conflicto armado

Durante el período que comprenden los años 1979 y 1992, se vivió una conducta pactista, negociadora y reformista por parte de actores políticos reconocidos en el sistema, así como se realizaron diversos esfuerzos regionales e internacionales para finalizar el conflicto armado, ya sea por la vía militar como fue en el caso de Estados Unidos, o por la vía pacífica como fue planteado por países como Francia y México, y organizaciones como las Naciones Unidas (ONU). En

²⁶ Chávez, Mauricio. “La guerra civil en El Salvador 1981-1992”. Centro de Paz. <www.ellatinoamericano.cjb.net>

²⁷ *Ibíd.*

relación a esta última, su accionar fue determinante en la transición de la guerra a la paz, y así poder constituir el actual sistema político e incorporar todas las denominaciones políticas existentes.

A inicios de la década de los 80, se dieron varias propuestas de solución al conflicto, sin embargo fue la Declaración Franco Mexicana emitida el 28 de agosto de 1981 por Francia y México ante el Consejo de Seguridad de la ONU, la que cobraría mayor relevancia por ser la primera iniciativa que proponía la solución del conflicto armado por vía negociada.

Pues dicha Declaración “reconoce a la Alianza FMLN y FDR como fuerza política Representativa”²⁸, dando pauta a la legitimación del FMLN – FDR para participar en la implementación de mecanismos orientados a la solución del conflicto, y así viabilizar la conformación de un gobierno pluralista, en donde estarían representados los diferentes grupos de la sociedad salvadoreña y no sólo los intereses del sector tradicionalmente dominante.

Así mismo, la Declaración Franco Mexicana trajo una reacción inmediata por parte del gobierno salvadoreño representado en ese momento por la Junta Revolucionaria de Gobierno, quienes manifestaron un rotundo desacuerdo por considerarla una violación al Principio de No Intervención en los asuntos internos de otro Estado, compitiéndole la solución del conflicto solamente al pueblo salvadoreño.

Sin embargo, el término *pueblo salvadoreño* quedaba reducido a los partidos políticos legalmente establecidos, quedando excluido el FMLN – FDR por una parte, así como la ciudadanía quedaba limitada al ejercicio del sufragio como único medio y alternativa para resolver la crisis política.

En todo este contexto, cabe mencionar la incidencia de la relaciones internacionales en el conflicto, no sólo desde la perspectiva de la cooperación internacional para la solución de conflictos, sino mas bien la lucha ideológica este - oeste que prevalecía en ese momento, y en el cual Estados Unidos jugó un papel determinante con la política anticomunista en América Latina en general y El Salvador en particular; un producto de la presencia estadounidense en las

²⁸ Ellacuría, Ignacio. “La Declaración conjunta Mexicano Francesa sobre El Salvador” Revista ECA N°395, septiembre de 1981. San Salvador, p.916.

decisiones de los países de dicha región fue la “Declaración de Caracas” en oposición a la Declaración Franco – Mexicana.

La Declaración de Caracas fue emitida el 2 de septiembre por los países de Venezuela, Argentina, Chile, Bolivia, Colombia, Paraguay, República Dominicana, Guatemala y Honduras, y también es conocida como Declaración de los Nueve.

Por otra parte, la inoperatividad de la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras motivaciones (solidaridad, interés nacional), conllevaron a que se iniciaran diferentes gestiones diplomáticas por parte de Colombia, México, Panamá y Venezuela con el objetivo de interponer sus buenos oficios a la solución de los conflictos que se vivían en Centroamérica, conformándose en enero de 1983 el denominado “Grupo de Contadora”.

Dicho grupo contribuyó en gran medida a que los países centroamericanos posibilitaran la “incorporación de mecanismos de solución a la crisis existente, y el esfuerzo conjunto para resistir las intromisiones de los Estados Unidos y de otras fuerzas ajenas en América Latina”²⁹.

Un ejemplo de ello es la firma del documento conocido como “Esquipulas II”, realizada el 7 agosto de 1986 con la participación de los cinco presidentes de la región centroamericana, en busca de lograr la paz por la democratización, en donde al final se logró establecer una calendarización de los compromisos.

Así mismo, dicho esfuerzo regional trajo consigo implicaciones externas favorables a la solución del conflicto armado salvadoreño, ya que el documento de Esquipulas II “se constituyó en un elemento que posibilitó la participación de las Naciones Unidas en el proceso de Negociación”³⁰.

En el caso de la ONU cabe destacar la participación del Secretario General interponiendo sus buenos oficios a fin de alcanzar la paz en Centroamérica, fue así que “el 27 de julio de 1989, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 637 en la que expresa su pleno

²⁹ Aranda, Jorge Alberto y Arriaza, Rhina. “Condiciones político jurídicas que posibilitaron la participación del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso de negociaciones en El Salvador 1989 – 1990”. Universidad de El Salvador. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Enero 1993, p.45.

³⁰ *Ibíd.*, p.56

apoyo a los esfuerzos del Secretario General”³¹, quedando abierto el camino para la intervención de la ONU en los siguientes años hasta concluir con la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992.

En el período de negociación se presentaron diferentes obstáculos por las posiciones planteadas por el gobierno y el FMLN en los acuerdos, sin embargo existieron hechos relevantes que permitieron la finalización del conflicto, tales como “el Acuerdo de Caracas (21 de mayo de 1990) sobre una agenda general y un calendario de negociación; el Acuerdo de San José (26 de julio de 1990) sobre derechos humanos, el cual incluyó el establecimiento de una misión de verificación de derechos humanos de ONUSAL (marzo de 1991); el Acuerdo de México (27 de abril de 1991) sobre reformas constitucionales relativas a las Fuerzas Armadas, el sistema judicial, los derechos humanos y el sistema electoral; y el Acuerdo de Nueva York (25 de septiembre de 1991)”³², los cuales permitieron que el 16 de enero a través de la firma de los Acuerdos de Paz se iniciara el proceso de democratización de El Salvador, en donde la sociedad civil jugaría un papel dinámico para la consolidación y estabilidad del nuevo régimen político.

Dichos acuerdos contribuyeron a que el gobierno evolucionara en el ámbito político y de seguridad tradicionalmente establecido; aunque “logró reafirmar su posición en el campo económico - social, al imponer su planteamiento de que la política económica del gobierno no era negociable”³³, ignorando una de las causas estructurales del conflicto, ya que en países con bajos niveles de desarrollo como El Salvador, la estabilidad del régimen democrático a alcanzar, está intrínsecamente relacionado con el trabajo que se realice en pro de la calidad de vida de la población.

Sin embargo, los Acuerdos de Paz son resultado de un largo período de autoritarismo y exclusión, en donde la participación ciudadana sólo se ejercía mediante el voto y de una u otra forma mediante el derecho a asociación.

³¹ Chávez, Mauricio. Op. Cit.

³² *Ibíd.*

³³ Córdova Macías, Ricardo. “El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática”. Documentos de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-4. FUNDAUNGO, Julio de 1994, p.2.

1.3 Participación de entidades cooperantes externas en la transición política del Estado salvadoreño

Como se mencionó anteriormente, en la década de los años ochenta El Salvador estuvo inmerso en una crisis generalizada, cuyo eje principal fue la guerra civil debido al clima de tensión político y represiones sociales; conjugándose además con una crisis económica a causa de la recesión mundial. En ese contexto, los derechos humanos eran irrespetados por los bandos en pugna, los cuales eran el Gobierno de El Salvador, a través de sus diferentes entes militares, y el FMLN.

Durante esta época de conflicto, el país recibió una gran cantidad de fondos para la “estabilización” tanto social como económica; con esta guerra civil El Salvador se encontraba ante los ojos de la comunidad internacional, lo cual se evidenció con el papel decisivo que desempeñaron algunos países o entidades en la solución del conflicto.

Dicha cooperación estuvo patrocinada en su mayoría por Estados Unidos, debido a sus intereses geoestratégicos en la región y el afán de frenar la “expansión comunista” en el continente; apoyando al Gobierno salvadoreño en la lucha armada contra el movimiento revolucionario del FMLN, por considerarlos agentes que propiciarían cambios radicales de corte socialista, lo cual significaba una amenaza para los intereses norteamericanos.

La presencia de Estados Unidos en la década mencionada fue masiva y multiforme, es decir que los programas adquirieron diversas modalidades y los montos otorgados aumentaron de manera significativa. El total de los fondos norteamericanos (asistencia económica y militar) asignados a El Salvador en el período 1979 – 1990 fue de \$3,982 millones³⁴ que representaban un promedio anual de \$362 millones, es decir que el país recibió cerca de un millón de dólares diariamente.

La concepción estratégica más ambiciosa sobre la Política Exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica fue lograda en el Informe Kissinger – IK – el cual justificaba como respuesta a sus intereses, la percepción de la magnitud del desafío centroamericano: la posibilidad de una nueva

³⁴ Álvarez Solís, Francisco. “La Asistencia de Estados Unidos a El Salvador en los ochentas”. Cuaderno de trabajo No. 6, PREIS, El Salvador, 1990, p.29.

revolución, además de Cuba y Nicaragua, en la zona geoestratégica de Centroamérica y el Caribe.

Para El Salvador dicho informe resultó una estrategia global para poder enfrentar la insurgencia y resolver la crisis en la que el país se encontraba inmerso. La implementación del IK comprometió un fuerte aumento de la asistencia norteamericana en sus dos principales categorías (asistencia económica y militar). La primera constituida por la esfera económica y social, así como la esfera política; y la segunda categoría comprendía la asistencia militar.

La esfera económica y social comprendió elementos tales como: estabilización a corto plazo, recuperación y reconstrucción a mediano y largo plazo, así como los programas humanitarios. Por otro lado la esfera política estaba compuesta por: elecciones libres, sistema judicial, cuestiones político – diplomáticas. En lo referente a la esfera militar, estaba integrada por ayuda militar, milicias populares locales, estrategia de contrainsurgencia y patrones de respeto a derechos humanos.

Como resultado de las recomendaciones de la Comisión Kissinger, en la década de los ochenta los objetivos centrales en los que se articularon los programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en El Salvador estuvieron dirigidos hacia el logro de las siguientes metas: a) Estabilización Económico y Social, b) Crecimiento y Recuperación Económica, c) Ampliación de los beneficios del Crecimiento y d) Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas.

Durante la guerra civil salvadoreña, la AID como dependencia encargada de administrar el programa de ayuda extranjera de Estados Unidos fue la responsable de implementar las categorías o componentes a través de los cuales se proporcionó la asistencia económica, dichas componentes fueron: *Fondos de Apoyo Económico (ESF)*, diseñado para proporcionar asistencia de reembolso para aquellos países considerados importantes para la Política Exterior de Estados Unidos, dirigidos principalmente a “financiar proyectos, financiar importaciones y transferencias directas de fondos para la balanza de pagos”³⁵.

³⁵ *Ibíd.* p.29.

Además puede mencionarse la *Ley Pública 480 (PL 480)* que proveía ayuda alimenticia para atender necesidades de emergencia y un programa de ventas concesionales. Por último, la *Asistencia para el Desarrollo (DA)*, programa tradicional de AID, más estrechamente ligado al objetivo de desarrollo, responsable de financiar proyectos en cinco áreas: Agricultura, Desarrollo Rural y Nutrición, Planificación de la Población, Salud y Educación, y actividades seleccionadas de desarrollo, dicha asistencia se otorgaba como donación o préstamos a largo plazo.

La asistencia económica comprometida por Estados Unidos a El Salvador superó los \$2400 millones en el período 1980-1988, habiéndose destinado el 86% de tales recursos al esfuerzo de “estabilidad económica y social”. Dicha asistencia se evidenciaba además en el tamaño que fue tomando la Fuerza Armada Salvadoreña (FAES), ya que los efectivos para 1979 eran de 10 mil, para 1982 superaban los 24 mil hasta alcanzar el máximo de 56 mil efectivos para 1987³⁶.

Es decir, Estados Unidos buscó el asesoramiento y entrenamiento de la Fuerza Armada, traducido esto en el incremento de sus efectivos y la modernización del armamento, dicho en sus palabras la *profesionalización de la carrera militar*.

Este flujo de asistencia convirtió a El Salvador en uno de los principales beneficiarios de la cooperación de Estados Unidos; en 1990 el país ocupó “*el primer lugar de todos los países del mundo que recibían ayuda estadounidense para el desarrollo (DA), el cuarto de los receptores de fondos de apoyo económico (ESF) y el séptimo entre los que recibían ayuda alimentaria (PL 480)*”³⁷.

En resumen, la política de Estados Unidos tal como se empezó a desarrollar a comienzos de 1980, seguía una estrategia contrainsurgente de doble vía, “combinando las reformas socioeconómicas y el fortalecimiento y mejoramiento del ejército con una ‘transición hacia la democracia’ que significaba forzar a la Fuerza Armada a aceptar las elecciones. Sin embargo, aún existían dos problemas: sectores importantes del ejército estaban vinculados a la derecha y no

³⁶ Revista ECA . “Combatiendo a la guerrilla: Estados Unidos y la estrategia de conflictos de baja intensidad en El Salvador”. UCA, Enero - Febrero 1993, p.275.

³⁷ Alvarez Solís, Francisco. Op. Cit., p.27.

actuarían contra ella, y esos mismos sectores creían que la única manera para enfrentar a la izquierda era eliminándola”³⁸.

Es de considerar que la ayuda de Estados Unidos estuvo íntimamente relacionada con la política, economía e institucionalidad de El Salvador, la magnitud de la asistencia en sí misma resulta abrumadora. En el período 1980-1992 la asistencia total (económica y militar) superó los cuatro mil quinientos millones de dólares³⁹; en su mayor parte, los destinos y la forma de emplear estos fondos fueron acordados con instancias gubernamentales salvadoreñas, generándose un considerable impacto en el Estado salvadoreño y sus políticas.

No obstante, existe un aspecto de la cooperación estadounidense a El Salvador, que si bien no ocupa un gran peso en el monto total de la ayuda, resulta sumamente importante por su impacto en la promoción de instituciones en la esfera no gubernamental, ya que AID orientó y financió la creación de un andamiaje institucional no gubernamental en base a la lógica y participación empresarial.

Tal es el caso de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), la Fundación Industrial para la Prevención de Riesgos Ocupacionales (FIPRO), y la Fundación HABITAT; las cuales han significado una inversión que logró organizar al sector empresarial, en instituciones que asumieron funciones abandonadas por el Estado, además de operar como contrapartes de la cooperación internacional.

Por ejemplo en el caso de FUSADES, logró establecer estos programas y fue receptora de un fuerte financiamiento, a lo largo del período 1984 - 1992. Así, los montos involucrados en los proyectos de AID con FUSADES en este período superaron los cien millones de dólares, sobre una base programada de más de \$150 millones⁴⁰.

Es de notar, que la concepción de sociedad civil en este caso se limitaba a los empresarios,

³⁸ Revista ECA. Op. Cit., p.269.

³⁹ Herman, Rosa. “AID y las transformaciones globales en El Salvador”. CRIES, 1993.

⁴⁰ *Ibíd.* p. 81.

debido a los intereses de la Política Exterior estadounidense y no así la orientada a la liberalización de todas aquellas restricciones que disminuían el desarrollo de una sociedad civil que realmente fuera un ente contralor de las políticas públicas.

Sin embargo, es importante destacar que no solo Estados Unidos otorgó cooperación a El Salvador en su transición política, pues existieron otros cooperantes que participaron en proyectos que iban desde la restauración de los servicios públicos, generación de empleo y apoyo a la reforma agraria, hasta proyectos de infraestructura y créditos para la reactivación de la economía nacional.

Entre dichos cooperantes puede mencionarse el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que en los años de 1978 a 1989 prestó al país la cantidad aproximada de 1,050 millones de dólares para proyectos de viviendas, reconstrucción de infraestructuras como puentes y carreteras y para la reforma agraria⁴¹.

Así mismo, el Banco Mundial prestó la cantidad de 368 millones de dólares⁴² en la década de los ochentas para proyectos muy similares a los del BID; mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) intervino con 277 millones de dólares⁴³ en el país en proyectos que se orientaban más a la estabilización económica.

Además, existieron otras entidades que colaboraron con préstamos y donaciones como lo fueron la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) del Gobierno Alemán, el Fondo de Inversión de Venezuela (FIV), el Gobierno de España y el de Japón. Cabe mencionar que la presión que ejerció Estados Unidos a los diferentes entes financieros internacionales que intervinieron en El Salvador fue decisiva para la concretización de dichos préstamos.

Un aporte importante que favoreció los avances hacia la paz y la democratización fue el enfoque que la Unión Europea dio al conflicto, muy distinto al de Estados Unidos, pues según esta organización las causas de la crisis eran socioeconómicas y para superarla, se requería de una

⁴¹ REALIDAD. "La crisis y deuda externa en El Salvador". UCA, mayo - junio 1989, p.236.

⁴² *Ibíd.* p.236.

⁴³ *Ibíd.*

mayor ayuda al desarrollo y una solución pacífica generada a partir de los actores internos, ya que no podía ser impuesta desde fuera⁴⁴.

En ese sentido, a partir de la firma de los Acuerdos de Chapultepec la Unión Europea brindó su cooperación “a través de proyectos productivos en zonas rurales y proyectos de salud y de educación en las ex zonas conflictivas”⁴⁵; así mismo, dicha organización se involucró en la repatriación de salvadoreños a sus lugares de origen y en concientización, capacitación y divulgación de derechos humanos, entre otros proyectos.

En lo referente a la conclusión del conflicto armado, ya en la década de los noventa, también cabe resaltar la importancia de la intervención de la Organización de las Naciones Unidas no sólo en la mediación para solucionar el conflicto, sino hasta la posterior vigilancia del cumplimiento de los acuerdos pactados en Chapultepec.

Los costos de los Acuerdos de Paz para el país han sido cuantiosos, si se consideran los recursos materiales y humanos de todas las instituciones nacionales públicas y privadas, así como de la cooperación internacional, que han contribuido en el proceso de paz.

Estos costos se dividen en indirectos y directos, los primeros están vinculados a los recursos destinados para la rehabilitación y reposición de la infraestructura de los servicios básicos como el agua, energía eléctrica, caminos, puentes, salud, educación, etc.; así también todos aquellos programas sociales y productivos dirigidos a las poblaciones más afectados por el conflicto. Por otro lado, los costos directos se refieren al valor de las actividades relacionadas con el calendario de ejecución de los Acuerdos de Paz, entre los que destacan: “el fortalecimiento y/o creación de las instituciones democráticas consideradas dentro de los acuerdos; los programas de reinserción a la vida productiva de los ex-combatientes del FMLN, FAES, PN (Policía Nacional); así como el Programa de Transferencia de Tierras y Asistencia Crediticia para los Tenedores; el establecimiento y operación del Fondo de los Lisiados; el fortalecimiento de instituciones financieras que atienden al pequeño agricultor y a la microempresa; los asentamientos humanos rurales y urbanos; las actividades de limpieza de minas de las zonas rurales en todo el país, así

⁴⁴ Unión Europea. “Diez años del Proceso de San José”. IRELA, 1994, p.144.

⁴⁵ *Ibíd.* p.87.

como los costos de la misión de ONUSAL para la verificación de los acuerdos”⁴⁶.

Diez años después de la firma de los Acuerdos de Paz, los costos directos para su cumplimiento ascienden a ¢ 12,089.45 millones, sin considerar los ¢ 753.20 millones⁴⁷ que el Gobierno de El Salvador reprogramó de los recursos internos y de la cooperación internacional para financiar la totalidad de los programas y proyectos que aun se encuentran en ejecución, tales como el Programa de Transferencia de Tierras, Créditos Agropecuarios, Programas de Reinserción de la Policía Nacional, Asentamientos Humanos y el Fondo de Lisiados.

En lo que respecta a los costos indirectos de los Acuerdos de Paz y la reconstrucción económica y social, “ascienden ¢ 8,723.33 millones, esta inversión ha permitido beneficiar a toda la población, especialmente la residente en los municipios más afectados por el conflicto, con proyectos de créditos productivo, atención en salud, rehabilitación de infraestructura social básica, puentes, de créditos productivo, atención en salud, rehabilitación de infraestructura social básica, puentes, energía eléctrica, caminos, educación y proyectos orientados al desarrollo de las comunidades”⁴⁸.

Es posible afirmar que el total de fondos destinados hasta el año 2002 para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz asciende a ¢ 20,812.78, de los cuales el Estado salvadoreño propiciado el 68%⁴⁹ y el resto ha sido financiado a través de la cooperación internacional.

Por tanto, la cooperación internacional ha sido evidente en la búsqueda de la construcción de un Estado donde se respetaran las libertades fundamentales de los ciudadanos, ya que a través de su cooperación diferentes países y organizaciones incidieron en la conclusión del conflicto por la vía pacífica y la instauración de un sistema político más democrático en el país.

⁴⁶ “Costos Totales de los Acuerdos de Paz y Apoyo Internacional”. <<http://www.elsalvador.com>>

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

1.4 Condiciones político - jurídicas que promueven la participación ciudadana a partir de los años noventa

La década de los noventa fue para El Salvador la consecución de un paso más en el largo camino que implicaba el intento de finalizar el conflicto armado, después de una serie de negociaciones las partes involucradas en dicho conflicto habían resuelto no solo concluir la guerra civil que afectó al país durante doce años, sino también realizar una serie de transformaciones en pro de la consolidación de la democracia en El Salvador.

En ese sentido los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 en Chapultepec (México), buscaban como uno de sus objetivos fundamentales “dar al Estado una forma de gobierno y a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, modos de convivencia que pudieren realizar tanto los derechos políticos de la población así como asegurar el libre ejercicio de sus libertades individuales y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”⁵⁰.

1.4.1 Caracterización del sistema político salvadoreño

El artículo 85 de la Constitución de la República de 1986 manifiesta que el gobierno salvadoreño es republicano, democrático y representativo; es decir que en el país es el pueblo quien ejerce la soberanía de forma indirecta, por medio de los representantes que elige a través del voto.

Sin embargo, durante las últimas décadas en El Salvador los aspectos democrático y representativo que menciona el artículo 85 no han sido muy aplicables a la realidad del país, por motivos tales como la poca confiabilidad y transparencia de los procesos utilizados para acceder a cargos públicos, la exclusión en los procesos electorales de aquellas fuerzas ideológicas tradicionalmente consideradas como opositoras, la ineficiente representatividad ejercida por los funcionarios supuestamente elegidos por el pueblo, el autoritarismo manifestado por algunos representantes de gobierno, etc.

En ese sentido, la firma de los Acuerdos de Paz hizo aún más evidente que El Salvador

⁵⁰ Velásquez de Avilés, Victoria Marina. “El Proceso de Paz, diez años después desde la visión de los derechos humanos”. Revista Derechos Humanos, N° 8, Año 2. Consorcio de ONG's de Derechos Humanos de El Salvador. San Salvador, Febrero/2002, p.12

estaba encaminado a profundos cambios que no solo implicaban el paso de la guerra a la paz, sino también el abandono de antiguas formas verticalistas de poder, dejando de lado un régimen autoritario por la búsqueda de la consolidación de uno democrático; es más la sola firma de los acuerdos fue un acto de construcción de cultura de paz.

“En pocas palabras, la década de los 90 fue para El Salvador un período de transición del régimen político, entendiendo por tal concepto los patrones que determinan las formas y los canales de acceso al poder, los márgenes de acción de los titulares del poder, y las características de los actores que son admitidos y excluidos para acceder al mismo (O’Donnell y Schmitter, 1986)”⁵¹.

Pero antes de abordar el caso específico de los cambios acaecidos en el sistema político salvadoreño, es preciso mencionar que entre algunos de los rasgos que caracterizan a un régimen democrático se encuentran “el Estado de Derecho, división e independencia de poderes, como la que se refiere al problema de la representación y participación: soberanía popular expresada en el sufragio universal, alternancia en el poder, pluralismo político, vigencia plena y real de libertades públicas y promoción y garantía de los derechos humanos en general”⁵².

En El Salvador la firma de los Acuerdos de Paz no solo representó la concretización de un primer paso hacia la construcción de un régimen democrático, estos acuerdos buscaban principalmente el establecimiento de una convivencia pacífica, apoyándose para su cumplimiento en herramientas fundamentales como la concertación, la participación y la tolerancia política y social; en dichos acuerdos las partes involucradas abordaron una serie de temas, tales como: la reconversión militar, el proceso de reinserción de los ex-combatientes, la finalización de la estructura militar del FMLN y la creación de una serie de instituciones, entre otros.

En relación a ese último punto, es posible afirmar que las siete instituciones que se crearon, buscaban sentar las bases para la construcción de un Estado democrático, siendo dichas instituciones:

- La Procuraduría de los Derechos Humanos.
- La Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ).

⁵¹ PNUD. “Informe de Desarrollo Humano 2001”. p.61. <<http://www.undp.org>>

⁵² Samour, Héctor. “Programa: Transición y Sociedad Civil. Movimientos Sociales e Iniciativas Civiles en la construcción de un orden democrático en El Salvador”. Instituto de Investigación Social y Desarrollo (INSIDE). San Salvador, diciembre de 1994, p.28.

- El Foro de Concertación Económico y Social.
- La Policía Nacional Civil (PNC).
- La Secretaría de Reconstrucción Nacional.
- El Consejo Nacional de la Judicatura.
- La Academia Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, aunque los temas incluidos en los Acuerdos de Paz pretendían realizar modificaciones sustantivas en el sistema político salvadoreño, el cumplimiento de dichos acuerdos se ha visto entorpecido por una serie de obstáculos, tal es el caso de la recalendarización de muchos de los acuerdos, lo que produjo un “un impasse entre los principales actores en el proceso de cumplimiento de los acuerdos (Gobierno y FMLN); y estas crisis solamente han podido ser superadas por la mediación y presión de los actores externos, en particular por el activo papel jugado por las Naciones Unidas”⁵³.

Cabe destacar en relación al papel desempeñado por la ONU, que dicha organización no solo se limitó a servir de mediadora en las negociaciones que propiciaron la firma los Acuerdos de Paz, sino que también durante un período aproximado de tres años, fue la principal observadora del cumplimiento de dichos acuerdos a través de ONUSAL.

Sin embargo a pesar de la presión de la ONU, se realizó la recalendarización por “el retraso o incumplimiento de los acuerdos de paz en los siguientes campos: a) seguridad pública; b) Programa de transferencia de tierras; c) recomendaciones de la Comisión de la Verdad relacionadas con las reformas al sistema judicial, y d) medidas para garantizar la reinserción de ex-combatientes”⁵⁴.

⁵³ Córdova Macías, Ricardo. “El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática”. Documento de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-4, FUNDAUNGO, Julio de 1994, p.5.

⁵⁴ *Ibíd.* p.28.

Pero el cumplimiento de lo pactado no solo se ha visto entorpecido en lo que respecta a la puesta en marcha de algunos acuerdos, sino también por la existencia de vacíos o contradicciones dentro del funcionamiento de instituciones en las cuales la sociedad civil debió haber tenido la oportunidad de incidir en la toma de decisiones sobre situaciones de su interés; tal es el caso de la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y el Foro de Concertación Económico y Social.

En el caso de COPAZ, fue “concebida en los Acuerdos de Nueva York *para supervisar la implementación de todos los acuerdos*. Lo novedoso era que se trasladaba a la más amplia representación de la sociedad civil la responsabilidad de supervisar los Acuerdos”⁵⁵. En la práctica dicha institución fue integrada por el gobierno, el FMLN y los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, constituyéndose entonces como un mecanismo de participación y control de los partidos políticos.

Sin embargo el funcionamiento de COPAZ fue criticado severamente, responsabilizando a la institución de generar burocracia; dualidad con el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, puesto que COPAZ debía ser consultada obligatoriamente antes de aprobarse una ley relacionada con el proceso de paz; e inclusive fue criticada por considerarse que se había convertido en una sede de la partidocracia en el país.

En relación al Foro de Concertación Económico y Social, este tenía como objetivo ser un mecanismo de concertación entre gobierno, empresarios y trabajadores, el máximo problema de esta institución es “que el único logro concreto fue el poder definir una agenda y metodología de trabajo”⁵⁶; es más como puede observarse en los Acuerdos de Paz, la problemática económico - social fue prácticamente excluida en la negociaciones que precedieron a la firma de los mismos.

Al hacer un balance general del trabajo desempeñado por estas dos instancias de concertación creadas a partir de los acuerdos, según Ricardo Córdova Macías (1994) el trabajo de COPAZ puede considerarse en términos generales positivo, no obstante el funcionamiento del Foro de Concertación Económico y Social solo demostró la polarización existente en el país y la falta de voluntad política por buscar compromisos y respetar acuerdos.

⁵⁵ *Ibíd.* p.26.

⁵⁶ *Ibíd.* p.25.

En relación a la polarización existente en el país después de la firma de los Acuerdos de Paz, esta no sólo se apreció en la discusión de temas de índole económico - social, sino también en los eventos electorales; ya que incluso la incorporación del FMLN al sistema de partidos políticos existente, derivó en la instauración de un pluralismo polarizado, lo que opacó en cierto modo la importancia real de dicha incorporación.

Para el año de 1994 y ante la cercana partida de ONUSAL, la Asamblea Legislativa fue otra de las entidades comprometidas en el reto de consolidar el sistema democrático, ya que constituía la única instancia para la concertación política en El Salvador, además de tener a su cargo el nombramiento de los magistrados integrantes de la nueva Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

No obstante, el trabajo desempeñado por la Asamblea Legislativa también ha sido duramente criticado, pues la ciudadanía considera que dicho órgano de gobierno en muchas ocasiones no enfoca su trabajo en la resolución de las necesidades reales que le afectan a la sociedad civil.

En lo que respecta al nuevo Tribunal Supremo Electoral, su conformación fue producto de los Acuerdos de Paz sustituyendo al antiguo Consejo Central de Elecciones; “sumándose a múltiples e importantes cambios al Código Electoral, y en el fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el control y la supervisión del proceso electoral”⁵⁷.

La importancia de las reformas al Sistema Electoral radica en que el sufragio constituye el mecanismo tradicional de participación en una democracia representativa, además de que la legitimidad del sistema político depende en gran medida de la transparencia de los procesos electorales.

Sin embargo, las condiciones para ejercer el sufragio después de la guerra aún no eran las idóneas; un problema fundamental era el registro existente, ya que muchos ciudadanos no estaban inscritos en el registro o no tenían carnet electoral. “Según una encuesta realizada en junio de 1993

⁵⁷ PNUD. Op. Cit., p.61.

por la Dirección General de Estadística y Censos -financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/ONUSAL)-, el 27% de los salvadoreños en edad de votar - alrededor de 786,384 personas no tenía carnet electoral”⁵⁸.

Ante tal problemática, se inició un largo trabajo de registro de electores en las zonas que quedaron excluidas durante la guerra; involucrándose en dicho proceso el gobierno, entidades externas como la División Electoral de la ONUSAL y ONG’s tales como las pertenecientes al Consorcio de ONG’s de Educación Cívica.

Después de los Acuerdos de Paz, las primeras elecciones realizadas fueron cuatro: presidenciales, parlamentarias, municipales y para el Parlamento Centroamericano, y aunque se llevaron a cabo en 1994 de forma simultánea en un período de transición política, el ambiente en que se realizó tanto la campaña electoral así como las elecciones mismas, presentó una serie de anomalías, lo cual provocó que la población continuara desconfiando de las elecciones.

Según Ricardo Córdova Macías (1994) lo óptimo hubiera sido tener las elecciones generales un año después de que se hubiera concluido con el cumplimiento de todos los Acuerdos de Paz, para que: a) el mismo proceso de paz tuviera bases políticas e institucionales más sólidas antes de la contienda electoral; y b) para que los reacomodos y polarización propios de cualquier evento electoral, no afectaran la viabilidad del proceso de paz.

En relación a la falta de confianza de la ciudadanía en las elecciones, uno de los fenómenos que mejor la evidencia es el abstencionismo, según Miguel Cruz (1998) si se le considera como la no participación electoral (aunque existan diversas concepciones del mismo) “los salvadoreños (...) atribuyen su falta de participación electoral (...) a la poca utilidad que han descubierto de los procesos electorales y a la poca confianza que les merecen los aspectos relacionados con la política (...)”⁵⁹.

Por tal motivo, en base a la experiencia de las elecciones de 1994 empezaron a surgir “múltiples iniciativas y esfuerzos para concertar algunas reformas necesarias e imprescindibles para asegurar el avance en la construcción democrática. Este debate ha estado presente desde

⁵⁸ Córdova Macías, Ricardo. Op. Cit., p.29-30.

⁵⁹ Córdova Macías, Ricardo. “El abstencionismo electoral en Nicaragua y El Salvador”. FUNDAUNGO. El Salvador, mayo de 1998.

entonces y los resultados alcanzados han sido sumamente limitados, debate en el cual se han expresado diferentes corrientes de opinión provenientes de partidos políticos, instituciones y funcionarios electorales, organismos no gubernamentales y agrupaciones cívicas organizadas al efecto”⁶⁰.

Además de las reformas realizadas al Código Electoral y de las que aún se encuentran en discusión, tales como el voto residencial y la despartidización de los organismos electorales, entre otras; se ha hecho también énfasis en la necesidad de aspectos tales como la recomposición de los partidos políticos, la promoción de mayores niveles de participación política de las mujeres, etc.

Sin embargo, no sólo la credibilidad del Sistema Electoral debe mejorarse, aunque es una de las instituciones principales que legitima el sistema representativo; sino también la confianza que la sociedad civil tiene de los partidos políticos, como espacio de participación para mediar y transmitir las demandas ciudadanas dentro de una competencia electoral. De igual manera el partido político elegido mediante el sufragio debe velar por el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y las que garanticen el respeto de los derechos de los ciudadanos, así como procurar el desarrollo de un gobierno pluralista y participativo.

Pero a diez años de los Acuerdos de Paz es posible afirmar que los obstáculos anteriormente mencionados no son los únicos que atentan contra la consolidación de la democracia en el país, sino que se suman la falta de resolución de problemas heredados por el régimen anterior, tal es el caso de las condiciones económicas y sociales negativas que afectan a la población salvadoreña.

En conclusión durante los últimos años transcurridos a partir de la transición política del país, ha quedado de manifiesto que si bien es cierto el sistema político salvadoreño reconoce al ciudadano como protagonista central de dicha transición, en realidad no genera las condiciones suficientes para que la sociedad civil ocupe el lugar que le corresponde en la toma de decisiones nacionales.

Pues “si bien el fortalecimiento de las instituciones democráticas es esencial, no es

⁶⁰ Consorcio de ONG’S de Educación Cívica de El Salvador. “Plataforma Ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador”. San Salvador, julio de 2001, p.44.

suficiente para promover una participación más efectiva de las personas y una adopción de decisiones más sensible por parte de las personas en el poder. Los ciudadanos alerta son los que hacen que funcionen las instituciones y los procesos democráticos”⁶¹.

En ese sentido, el fortalecimiento de la participación ciudadana no sólo contribuiría a la consolidación de la democracia en El Salvador, sino que también le proporcionaría al sistema político la capacidad de elevar el nivel que posee en conceptos tales como la transparencia pública, indicador de suma importancia en lo que respecta a la gobernabilidad de un país y la imagen del mismo en el exterior.

1.4.2 Marco jurídico que legitima la participación ciudadana en El Salvador

En relación a la participación ciudadana no existe ninguna legislación en El Salvador creada especialmente para regular su ejercicio a nivel nacional, sino más bien se ampara en determinados artículos de otras legislaciones tales como la Constitución de la República de 1983, la cual como instrumento jurídico básico considera a las personas como el origen y el fin de la actividad del Estado, y garantiza además los derechos de todos los salvadoreños, así como establece sus obligaciones. Entre los artículos de la Constitución que pueden relacionarse con el ejercicio de la participación ciudadana se encuentran el art. 6 (libertad de expresión), art. 7 (derecho a asociarse libremente), art. 45 (derecho de asociación sindical), y art. 86 (poder público emana del pueblo), entre otros.

Mas si la Constitución contiene lo que bien puede considerarse principios que dan la pauta a la participación ciudadana, el Código Municipal de 1986 es un poco más puntual al regular mecanismos de participación directa de la comunidad tal es el caso de los cabildos abiertos que según el art. 115 deben ser celebrados por los concejos municipales por lo menos cada tres meses, consultas populares (art. 116) y las Asociaciones Comunales contempladas en los artículos 118 al 125.

El problema con lo anteriormente expresado es que al no existir regulaciones propias para el

⁶¹ PNUD. “Informe de Desarrollo Humano 2002”. p.79. <<http://www.undp.org>>

ejercicio de la participación ciudadana, así como un desconocimiento de la obligatoriedad de los artículos existentes en ambas normativas, la participación ciudadana queda sujeta a la discrecionalidad de las autoridades públicas sobre lo establecido en dichos instrumentos jurídicos.

Dicha limitante pudiera ser minimizada en un futuro a través de la elaboración de una Ley de Participación Ciudadana, en la que se establecieran los instrumentos y mecanismos que permitan regular la participación, tal como lo hacen leyes que ya están siendo aplicadas en otros países, un ejemplo de este tipo de normativas es la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

A nivel nacional, otra normativa que contribuye en cierta forma a la regulación de la participación de la ciudadanía es la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro de 1996; pues dicha ley norma el funcionamiento organizativo, administrativo y financiero de las ONG's, las cuales en los últimos años han realizado el papel de representantes de la sociedad civil, trabajando algunas de ellas en el fortalecimiento democrático del país.

Ante la carencia de un marco jurídico propio que regule el ejercicio de la participación ciudadana, es importante destacar que esta última tiene que dejar de ser considerada únicamente como aquella que se ejerce en períodos de elecciones; no porque estas últimas carezcan de importancia en un ambiente democrático, sino porque el ejercicio del voto no es el único mecanismo de participación.

En relación al ejercicio del sufragio, es importante mencionar que el Código Electoral de 1993 establece en el artículo 99 (Sección VIII) que la Unidad de Capacitación del TSE es la encargada de desarrollar programas cívico políticos dirigidos a la ciudadanía para motivarla en su participación electoral.

Pero si bien es cierto que después de la firma de los Acuerdos de Paz la población salvadoreña ha pasado de una participación popular a la actual participación ciudadana, aún es muy largo el camino que le falta por recorrer en dicha evolución; podría afirmarse que son muchos los salvadoreños que a pesar de conocer mejor que nadie sus necesidades, lamentablemente aún no tienen claro si existen instrumentos que legitimen su derecho a incidir en la toma de decisiones

públicas en el sistema actual, ni conocen cuales son los mecanismos mediante los cuales pueden ejercer su participación.

Es más pasaron diez años después de los acuerdos, para que la ciudadanía pudiera disponer de una normativa como la *Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador* (2002), la cual es producto de una serie de consultas con la ciudadanía organizada de los 7 distritos del municipio, así como del patrocinio de un cooperante como la Agencia Holandesa de Cooperación para el Desarrollo (NOVIB).

Aunque dicha ordenanza representa un logro pues en sus 60 artículos no solo reúne los derechos y deberes de la población frente a la municipalidad, sino también los mecanismos y espacios participativos que poseen; lamentablemente evidencia el largo tiempo que tomó concretizar un instrumento jurídico de este tipo en El Salvador, así como lo limitado que es su campo de acción (regula un municipio de 262 existentes), sin embargo a pesar de estas limitantes debe considerarse como el primer ejemplo para que otros municipios del país reproduzcan el esfuerzo.

Pues el multiplicar este tipo de instrumentos jurídicos significaría la posibilidad de que el ejercicio de la participación ciudadana tuviera un respaldo jurídico a nivel nacional; sumándose inclusive a compromisos acordados a nivel internacional, tales como “la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención sobre Derechos Humanos, que en sus artículos 1, 20, 25 y 23 respectivamente, establecen el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país directamente, o por medio de representantes libremente escogidos”⁶².

Así mismo, en el país no solo se debe buscar la creación de más instrumentos jurídicos como la *Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador*, sino también debe realizarse un arduo trabajo para asegurar el respeto, la difusión y aplicabilidad de lo contenido en dichas normativas.

⁶² “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador”. Alcaldía Municipal de San Salvador. San Salvador, abril de 2002, p.7.

1.5 Principales actores que fomentan la participación ciudadana en El Salvador después de los Acuerdos de Paz

Con la llegada de la paz a El Salvador, el trabajo en pro del fortalecimiento de la participación ciudadana se volvió cada vez más una necesidad imperante en el país, pues quedó en evidencia la forma en que tradicionalmente se había limitado el ejercicio de la misma, reduciéndola a la emisión del voto en procesos electorales generalmente plagados de anomalías; así mismo la población empezó a considerar que no era plenamente representada por los tradicionales grupos interlocutores entre sociedad y Estado, es decir los partidos políticos y sindicatos.

Ante el contexto anteriormente descrito, surgieron nuevos actores interesados en fomentar la participación de la ciudadanía en las acciones públicas, tales es el caso de las municipalidades y las ONG's; mientras que en relación a los esfuerzos por parte del gobierno central puede mencionarse el trabajo realizado por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) en la elaboración del *Plan de Nación*, producto de una consulta ciudadana con representantes de los diversos sectores de la realidad nacional.

1.5.1 Municipalidades

En El Salvador el municipio es la unidad política y administrativa primaria dentro del Estado, por tal motivo se convierte en el espacio natural para ejercer la participación ciudadana, ya que “es donde primeramente los habitantes deberían dirigir el planteamiento de los problemas de la comunidad y además participar en la búsqueda de soluciones”⁶³. Así también, el municipio puede ser definido según el Código Municipal de 1986 como la unidad político administrativa que se encuentra organizada bajo un ordenamiento jurídico, responsable de garantizar la *participación popular* en la formación y conducción de la sociedad local ⁶⁴.

En ese sentido, según el Código Municipal la comunidad puede participar en la gestión municipal a través de diferentes formas, tales como: “las sesiones del Concejo Municipal de carácter público; las comisiones, ya sean las asesoras de carácter permanente o especiales propias

⁶³ Constitución de la República de El Salvador. FESPAD Ediciones, 4ª edición, 1998, p.133.

⁶⁴ Código Municipal de la República de El Salvador. Editorial Jurídica Salvadoreña, 9ª Edición, febrero de 2002.

del Concejo y las de carácter administrativo para ejecutar gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras; para cualquier colaboración comunal; Cabildos Abiertos, Consulta Popular; Asociaciones Comunales; y cualquier otra forma de organización”⁶⁵.

En lo que respecta a los Cabildos Abiertos, estos son concebidos por la legislación como mecanismos para informar públicamente de la gestión municipal, tratar las materias que los vecinos hubieren solicitado y las que el mismo Concejo considere conveniente. Mientras que las Consultas Populares se entienden como un mecanismo para conocer la voluntad ciudadana respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar.

En la actualidad el papel desempeñado por la pasada administración de la Alcaldía Municipal de San Salvador (AMSS) es un ejemplo significativo de la incorporación de la participación ciudadana como uno de los ejes indispensables dentro de la municipalidad; ya que desde su inicio en 1997 definió que “para conducir la comuna capitalina debía proponerse como meta, lograr el involucramiento de la población en un proceso participativo que elevara la capacidad organizativa, propositiva y de corresponsabilidad frente al desarrollo del municipio”⁶⁶. A través de lo cual buscaba contribuir al objetivo último que es el crecimiento en la cultura política de la población capitalina.

La administración Silva también identificó dos grandes vacíos: primero, la generación de un proceso sistemático y eficaz a través del cual el gobierno municipal rindiera cuentas a la población de las actividades realizadas y los montos invertidos; esto con el fin de favorecer los espacios de transparencia e interlocución, tan necesario para un proceso real de democracia. Y segundo, la necesidad de propiciar un acercamiento real entre la administración municipal y la población, a través de una progresiva descentralización de las funciones municipales, que permitieran que la alcaldía fuera al encuentro de la población para consultarle, tomar decisiones, planificar y ejecutar las obras que contribuyeran al desarrollo de los diferentes componentes del municipio de acuerdo a su realidad.

⁶⁵ FUNDE y FUNDAUNGO. “Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal”. Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 1998, p.33.

⁶⁶ García, Pedro Martín. “Una nueva forma de gobernar San Salvador. El Proceso de Participación Ciudadana en la administración Silva”. Documento de Trabajo, FUNDAUNGO. San Salvador, septiembre de 2000, p.11.

Sin embargo, aunque al finalizar su gestión dicha administración municipal dejó como resultado la creación de la Política de Participación Ciudadana, una Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana y su respectivo reglamento, aún existe mucha labor por realizar en materia de participación ciudadana en la municipalidad.

Pero así como el caso anterior, existen otras municipalidades que están incorporando el trabajo por el fortalecimiento de la participación ciudadana en su gestión, tal es el caso de Apastepeque y Nejapa, en relación al primero incorporó “a los líderes comunales a un proceso de capacitación continuo, con el fin de conocer los instrumentos básicos de la legislación municipal y la organización de las asociaciones comunales”⁶⁷. Mientras que en el caso de Nejapa, su Concejo de Desarrollo Municipal se define “como un espacio de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, es un espacio de concertación amplio en el cual participan las comunidades, organismos gubernamentales, ONG’s y gremios en función del desarrollo del municipio”⁶⁸.

En este contexto, la sociedad civil organizada ejerce un papel complementario al trabajo municipal a través de las Asociaciones Comunales, las cuales representan a la comunidad en específico y encuentran su base jurídica en el artículo 118 del Código Municipal de 1986, ya que este último establece que “los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos, podrán construir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad”⁶⁹. Es importante destacar que dentro de las Asociaciones Comunales se encuentran las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), las cuales deben trabajar por obtener la personería jurídica en el Ministerio de Gobernación.

Según datos obtenidos en el Ministerio de Gobernación (2002) el número aproximado del total de dichas asociaciones en El Salvador asciende a 4,000, lo que indica de una u otra manera que la población está buscando formas de cómo incidir en su propio desarrollo; no obstante muchas

⁶⁷ FUSAI – SACDEL. “Experiencias de gestión y administración municipal en El Salvador: 4 estudios de casos”. /s.a./

⁶⁸ *Ibíd.* p.34.

⁶⁹ Código Municipal de la República de El Salvador. Op. Cit., p.36-37.

veces las ADESCOS son dejadas de lado por las municipalidades, así como en ocasiones entran en conflicto debido a problemas de ideologías políticas.

A pesar de los diferentes problemas que puedan existir en las relaciones gobierno municipal y comunidad o municipalidad y ADESCOS, las experiencias positivas antes mencionadas y muchas otras que actualmente existen deberían ser tomadas en cuenta para su futura multiplicación; ya que el incidir en el gobierno central requiere de un mayor esfuerzo y recursos, por lo que debe continuarse el fortalecimiento de la participación ciudadana desde los municipios, por su cercana relación con la sociedad civil.

1.5.2 Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

En los dos últimos decenios han surgido diversas modalidades para que la gente pueda participar en actividades y debates públicos, ya que ha “disminuido la afiliación a partidos políticos, sindicatos y otros cauces tradicionales de acción colectiva, ha habido una gran oleada de apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONG's) y otras nuevas agrupaciones de la sociedad civil”⁷⁰.

Distintas organizaciones locales e internacionales utilizan diversas terminologías cuando se refieren a las ONG's, ya que la definición de ONG suele ser muy ambigua y flexible, sin embargo algunos criterios que según Michel Cernea, ejecutivo del Banco Mundial, considera adecuados para una tipología de las ONG's son los siguientes:

- a) Por ubicación de actividades.
- b) Por el contenido de su actividad.
- c) Por su origen.
- d) Por sus objetivos.
- e) Por iniciativas voluntarias de profesionales.

Asimismo, otros elementos para caracterizar a las ONG's surgen del concepto de sociedad civil, por constituir estas organizaciones parte de dicha esfera, y aunque no existe una definición uniforme de sociedad civil, ésta se distingue “del mundo institucional surgido y

⁷⁰ PNUD. “Informe de Desarrollo Humano 2002”. p.5. <<http://www.undp.org>>

articulado estructural y funcionalmente al Estado, de la sociedad política, cuya meta es alcanzar el ejercicio del poder estatal y finalmente de lo social no organizado”⁷¹.

De manera general, pueden distinguirse a las ONG’s como organizaciones sin fines de lucro al servicio público, identificadas con la cuestión del desarrollo económico, social y político, las cuales surgieron para “desarrollar prácticas e instituciones a nivel local, regional y nacional orientadas a dar respuesta a las demandas sociales, pretendiendo trabajar para fortalecer procesos de autogestión y autodesarrollo entre las mayorías pobres o poblaciones marginadas y a la vez promoviendo cambios de política estatal que favorezcan un desarrollo social, económico y político sostenible y humano”⁷².

El papel concreto que tiene cada ONG varía según la coyuntura que enfrente la sociedad civil, sin embargo “se pueden distinguir los siguientes papeles o funciones dentro del concepto más general de desarrollo: 1) prestar servicios sociales, 2) elaborar y llevar a cabo proyectos y programas de desarrollo económico, social y/o político, 3) fortalecer la capacidad de comunidades y grupos para gestionar su propio desarrollo, 4) prestar información oportuna al público, 5) promover el aporte público y/o político para iniciativas políticas, y 6) promover la investigación social, la ciencia, la cultura o las artes con vistas al desarrollo social”⁷³.

En el caso de Latinoamérica, la evolución de las ONG’s tiene sus inicios en la década de los 60 y principios de los 70, a partir del pensamiento económico y social de América Latina sobre desarrollo y subdesarrollo; las orientaciones pastorales del Vaticano II y Medellín; la iniciativa estadounidense Alianza para el Progreso (ALPRO); y las inclinaciones de la izquierda por la fundación de ONG’s.

Dicho contexto se vio reflejado en la organización social de El Salvador, ya que la existencia de ONG’s se ha presenciado desde mediados del siglo XX, sin embargo fue a partir de la crisis vivida en la década de los 80 que se reprodujeron con el principal objetivo de promover el desarrollo organizativo, surgiendo nuevas ONG’s locales e instalándose algunas externas provenientes en su mayoría de Estados Unidos, convirtiéndose éstas últimas en un medio de

⁷¹ Fundación Konrad Adenauer Stiftung. “Sociedad Participativa en El Salvador”. El Salvador, 1995, p.16.

⁷² *Ibíd.* p.24.

⁷³ Foley, Michael W. “Las ONG’s y la Sociedad Civil en El Salvador”. 1995, p.25.

atenuar la pobreza e implícitamente un freno a revueltas sociales.

Un actor muy importante que contribuyó a la formación de la organización social en las década de los 70, obedeciendo a las directrices religiosas a nivel internacional, fue la iglesia católica, la cual propició una serie de movimientos, entre los cuales se pueden mencionar “Juventud Obrera Campesina (JOC), Acción Católica Universitaria (ACUS)”⁷⁴, etc.

Un ejemplo de la evolución que iban teniendo las ONG’s en el tiempo, se puede evidenciar a través de la cantidad de ONG’s registradas, de las cuales “4 iniciaron sus operaciones entre 1950 a 1959; 8 de 1960 a 1969; 10 de 1970 a 1979, y 52 a partir de 1980 hasta 1991”⁷⁵ en su mayoría el inicio de sus operaciones no coincide con la fecha de constitución; sin embargo, fue en la década de los 80 que éstas adquirieron legitimidad y empezaron a ser consideradas como recursos alternativos de acción colectiva, trascendiendo de su función inicial de asistencialista o benefactora de los pobres.

En este contexto se fue constituyendo en la sociedad civil salvadoreña una dinámica organizacional más amplia y diversa, la cual se caracteriza por las diferentes misiones y estructura organizativa que utilizan para conseguir sus objetivos, ya que algunas instituciones actúan con base a la representación directa de intereses, por la membresía o asociados, y otras por la prestación de servicios, las cuales desarrollan una organización institucional, es decir “que dependen de un equipo de profesionales y técnicos especializados y remunerados para el cumplimiento de sus principales fines, objetivos y metas; poseen una configuración administrativa - burocrática para la realización de sus principales actividades; y tienden a la legalidad dentro del marco jurídico existente como la mejor forma para cumplir con los fines que se proponen”⁷⁶ (*ver Anexo 2*).

Las diferentes organizaciones que emergieron durante la guerra civil salvadoreña, incluyendo las organizaciones empresariales, constituyeron el principio de una nueva sociedad civil al momento de la firma de los Acuerdos de Paz (1992). Durante los años posteriores, la

⁷⁴ González D., V. M. “Las organizaciones no gubernamentales: Una realidad en la sociedad civil salvadoreña”. Universidad de El Salvador. Facultad de Ciencias y Humanidades. San Salvador, septiembre 1992, p.71.

⁷⁵ *Ibíd.* p.87.

⁷⁶ Gonzalez Victor. “Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Una nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña”. Programa Regional de Investigación sobre El Salvador, PREIS, p.19.

participación de la sociedad civil en el desarrollo de la sociedad salvadoreña se manifestó aún más a través de las ONG's, dada la importancia de éstas para agilizar los procesos de transición democrática.

En este contexto, las ONG's transitaron a “un concepto más amplio de solidaridad colectiva que pretendió combinar el desarrollo con el bienestar social, pasando de la educación popular a la defensa de los derechos humanos y los derechos civiles”⁷⁷.

En El Salvador, la década de los 90 fue caracterizada por una diversificación de los campos de interés de la sociedad civil, incrementándose la cantidad de ONG's en diferentes áreas, entre las que se destacan: medioambiente, educación, salud, género, desarrollo político, etc. Sin embargo el aumento significativo en el surgimiento de ONG's no siempre se tradujo a mayores resultados de desarrollo, ya que en algunos casos fueron utilizadas solamente como una fuente de empleo, o para fines muy particulares, lo cual incidió en la credibilidad de las mismas.

Por otro lado, se evidenció un auge muy importante de la cooperación internacional para el desarrollo de las ONG's, ya que su independencia y capacidad de promover la participación de los sectores tradicionalmente marginados utilizando mecanismos innovadores, las convierte en agentes importantes de desarrollo ante dicha cooperación.

En el marco de las regulaciones por parte de la cooperación internacional, se han generado nuevos condicionamientos, tales como: formulación de proyectos, controles internos, áreas de trabajo, áreas geográficas, aspectos legales, entre otros. Dichos condicionamientos han incidido en el funcionamiento, orientación y logro de los objetivos de las ONG's, así como en la organización interna y capacidad de gestión.

Por ser la participación un elemento fundamental de cualquier esfuerzo de desarrollo social, es importante señalar las diferentes actividades en las que las ONG's implementan procesos participativos, por ejemplo a nivel interno y operativo, en el “diagnóstico, definición del proyecto, decisión sobre el personal directivo, desarrollo del proyecto, evaluación del proyecto, dirección del

⁷⁷ “Léxico de la Política”. FLACSO, Fundación Heinrich Boll, Fondo de Cultura Económico de México, 2000, p.495.

proyecto”⁷⁸. Según estudios realizados, son las ONG’s que trabajan en el área de educación, producción, salud, investigación y desarrollo político las que muestran un nivel superior de participación.

Al hacer mención de ONG’s en el área de desarrollo político, que para el presente estudio se denominaran de fortalecimiento democrático, se hace referencia a aquellas que trabajan en materia de derechos humanos, municipalismo, asuntos jurídicos, participación ciudadana, investigación sobre democracia, fortalecimiento de las instituciones del Estado y educación cívica; ya que se considera de vital importancia resaltar que dichos elementos intentan ir más allá de una democracia formal, buscan asegurar que el ejercicio del poder se realice en función de los intereses de la mayoría de la población, así como intentan que dicho proceso de incidencia pública sea con la participación de los ciudadanos.

El poder de la población no sólo debe ser ejercido para elegir a sus representantes, sino también para orientar y controlar las acciones administrativas y políticas de los gobernantes, esto último debe convertirse en una práctica cotidiana que contribuya a fomentar una cultura democrática, tan necesaria para la estabilidad del sistema político salvadoreño.

Para alcanzar el reto de construir una cultura democrática, las ONG’s han utilizado un proceso educativo cívico, como herramienta viable en el proceso de promulgación, concientización y ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía, con el fin de consolidar una participación ciudadana efectiva. Asimismo, las ONG’s buscan contribuir al desarrollo democrático del país a través de la participación ciudadana como eje transversal en la ejecución de proyectos de desarrollo local.

De las diferentes ONG’s que han surgido en la historia de la organización social salvadoreña, se encuentran las que denominan, en el presente estudio, de fortalecimiento democrático, tales como Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo (SACDEL), Fundación por la Dignidad y la Vida (LAS DIGNAS), Consorcio de ONG’s de Educación Cívica y sus respectivas ONG’s miembros, etc.

⁷⁸ Foley Michael, et. al. “ONGs. Desarrollo y Democracia en El Salvador”. El Salvador, 1995, p.44.

Es preciso mencionar que cada ONG ejecuta sus esfuerzos según su misión, objetivos y metodología de trabajo (*ver Anexo 3*), sin embargo existen elementos comunes que caracterizan el accionar de las mismas, tales como: la promoción del ejercicio y defensa de los derechos de la ciudadanía, la libertad de expresión, corresponsabilidad ciudadana, contraloría social, mayor participación de la mujer, el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales y sus organizaciones, acompañamiento en las iniciativas de proyectos para el desarrollo local, coordinación con las municipalidades donde operan, todo ello con el fin de facilitar los procesos de participación e incidencia que contribuyan a la democratización y desarrollo del país.

Algunos esfuerzos concretos que dichas ONG's han estado impulsando son: programa *Participación y Concertación para el Desarrollo Territorial*, por parte de FUNDE; programa *Democracia y Desarrollo Local*, el cual incluye Educación Cívica, promoción de la participación ciudadana en la gestión del gobierno local, por parte de FUNDAUNGO; programa *Participación Política y Desarrollo Local*, por parte de las Dignas; *Incidencia Ciudadana 2001 – 2004* por parte del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, entre otros.

El conjunto de iniciativas promovidas por las ONG's ha ido logrando poco a poco que las comunidades se organicen para hacer frente a sus necesidades, la realización de procesos participativos en la gestión municipal, formación de líderes y lideresas en las comunidades, mayor concientización en la ciudadanía para que participe e incida en los asuntos públicos, conocimiento sobre derechos y deberes ciudadanos, mayor capacidad de análisis y propuesta de los actores locales, y el fomento de una ciudadanía activa tanto en la contraloría como en la corresponsabilidad.

Sin embargo, es evidente que los cambios mencionados anteriormente aún no caracterizan la cultura política salvadoreña, ya que la capacidad de incidencia de las ONG's no es suficiente para alcanzar una transformación cultural en el sistema político, dada la diversidad de actores que convergen en el mismo.

Para la presente investigación se ha delimitado al Consorcio de ONG's de Educación Cívica como objeto de estudio por ser el esfuerzo coordinado de cinco ONG's vinculadas al fortalecimiento de la democracia, así como por fortalecer los procesos de participación ciudadana con el fin de construir una cultura democrática en el país.

Si bien es cierto, las ONG's desarrollan prácticas e instituciones a nivel local, regional y nacional orientadas al fortalecimiento de "procesos de autogestión y autodesarrollo entre las mayorías pobres o poblaciones marginadas y a la vez, promoviendo cambios de política estatal que favorezcan un desarrollo social, económico y político sostenible y humano; no se deben asumir como entidades sustitutas de la actividad estatal y municipal"⁷⁹.

Por lo general, "los grupos de la sociedad civil no encajan bien en los modelos tradicionales de gobernabilidad y responsabilidad, lo cual constituye una parte de su valía en las democracias"⁸⁰, más aún, cuando existe un divorcio entre el estado y la sociedad civil.

Para consolidar la gobernabilidad democrática es necesario que tanto el gobierno central como el local se comprometan realmente a dar respuesta a las diferentes demandas de la sociedad; así como una evaluación del papel de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las ONG's por ser actualmente el actor más dinámico en la promoción de un sistema político más participativo.

⁷⁹ Fundación Konrad Adenaver Stiftung. Op. Cit.

⁸⁰ PNUD. "Informe de Desarrollo Humano 2002" . <<http://www.undp.org> >

CAPÍTULO II

EL ROL DEL CONSORCIO DE ONG'S DE EDUCACIÓN CÍVICA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL FOMENTO DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

La firma de los Acuerdos de Paz en 1992 marcó no sólo la finalización del conflicto armado en El Salvador, sino también el inicio del trabajo de organizaciones no gubernamentales (ONG's) nacionales en la promoción de procesos permanentes participativos.

Si bien es cierto en El Salvador existen diversas ONG's que trabajan en el fortalecimiento de la sociedad civil, el presente capítulo aborda la experiencia del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, como ejemplo del trabajo coordinado de cinco ONG's interesadas en brindar educación cívica y construir una cultura democrática en el país; pues en el caso particular del Consorcio los procesos participativos no se limitan al ámbito local sino que se expanden al nacional, así como fomentan en la ciudadanía el ejercicio permanente de su participación a través de la incidencia y la contraloría social de las instancias gubernamentales.

2.1 Orígenes y desenvolvimiento del Consorcio de ONG's de Educación Cívica

En abril de 1993 un grupo de ONG's relacionadas con la promoción de la participación ciudadana decidieron unir su trabajo, conformando así el Consorcio de ONG's de Educación Cívica; institución que enfoca su trabajo al área de *fortalecimiento democrático*, es decir a la promoción de mecanismos que faciliten la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la contraloría social, así como educación cívico - electoral y procesos electorales transparentes.

Las cinco ONG's que decidieron trabajar en forma conjunta por la conformación de la nueva institución son Iniciativa Social para la Democracia, ISD; Asociación Camino a la Paz, CAPAZ; Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES; Asociación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social, ASPAD (antes conocida como FUNDASPAD); y Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos, ISED (*ver Anexo 4*).

La labor conjunta de las ONG's antes mencionadas fue motivada principalmente por dos intereses, el primero era el deseo compartido de realizar un trabajo que a través de la coordinación, les permitiera un mayor impacto en la cantidad de ciudadanos beneficiados; mientras que su otro interés era la posibilidad de presentarse ante cooperantes internacionales como una entidad más atractiva debido a la optimización de recursos.

Como parte de los esfuerzos por construir una sociedad democrática en El Salvador es necesario identificar aquellos rasgos democráticos que caracterizan a las ONG's, en el caso particular del Consorcio, la heterogeneidad de ideologías políticas que lo conforman, es un ejemplo muy positivo para la proyección democrática de sus esfuerzos.

Un aspecto fundamental para la coordinación entre las ONG's miembros, es que en términos generales las cinco instituciones orientan su labor a la consolidación de un sistema democrático más participativo en El Salvador; así como consideran a la educación cívica como herramienta de conocimiento y transformación democrática.

Antes de iniciar su labor, el Consorcio de ONG's de Educación Cívica hizo un análisis de ciertos aspectos determinantes para su futuro accionar como entidad de concertación, identificando a partir de ese proceso los problemas básicos en los que intentaría incidir, su misión, principios y objetivos como institución, etc.

En lo referente a su misión, en 1997 el personal ejecutivo del Consorcio de ONG's de Educación Cívica la definió como: "brindar educación cívica, promoción de procesos permanentes participativos locales y nacionales y la orientación de procesos para la democratización del Sistema Electoral en programas concertados a la población salvadoreña"⁸¹. Así mismo, la organización determinó como sus principios de trabajo "la promoción y rescate de valores para una cultura de paz y solidaridad, promoción del desarrollo humano sostenible, así como la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derechos de ciudadanos"⁸², entre otros.

⁸¹ Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "¿Quiénes somos?". Folleto. /s.a./

⁸² *Ibíd.*

Otro aspecto determinante para el Consorcio fue identificar su objetivo general, el cual es “promover procesos de participación activa, consciente y responsable de la ciudadanía en la solución de sus problemas y en la generación de valores cívicos, así como procesos orientados a democratizar el sistema electoral; a favor de la construcción de la democracia participativa y el desarrollo humano sostenible en El Salvador”⁸³.

En este mismo sentido, la institución definió los siguientes objetivos específicos:

- Contribuir a un ejercicio adecuado de la democracia representativa y participativa.
- Involucrar y acompañar a la ciudadanía en el proceso de modernización y democratización del Sistema Electoral.
- Ampliar y consolidar espacios de participación ciudadana incidentes en la toma de decisiones.
- Avanzar en la consolidación institucional del Consorcio mejorando su eficiencia, calidad de servicio y en general del desarrollo permanente de su estructura.⁸⁴

La definición de este último objetivo específico evidenció el interés de la organización por mejorar a través del tiempo el desarrollo de su propio accionar, como parte de su responsabilidad para con la población salvadoreña; en lo referente al alcance de sus objetivos, el Consorcio ha implementado estrategias de educación, organización, cabildeo y comunicación según la naturaleza del programa o proyecto.

A nivel institucional, su organización interna ha experimentado algunos cambios, por ejemplo durante los dos primeros años las decisiones dentro del Consorcio se adoptaban “en reuniones de coordinación, en las que participaban el Director Ejecutivo o de Programa Electoral, de cada una de las instituciones”⁸⁵; mientras que en la actualidad el trabajo se desarrolla a través de entidades tales como la Asamblea Institucional, que se compone por cinco personas de cada institución miembro; el Consejo de Directores, que labora bajo una coordinación pro-tempore que dura seis meses en sus funciones, Gerencia General o Coordinador, áreas de administración y sistematización; así como un equipo interinstitucional adicional si es necesario, por lo que el

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. “Síntesis. Memoria de Labores (Junio 1996-Agosto 2000)”. Septiembre de 2000.

desarrollo organizacional del Consorcio se ha convertido en una estrategia para poder insertarse socialmente como facilitador de procesos democráticos (*ver Anexo 5*).

Sin embargo, es necesario hacer énfasis en la dificultad que se presenta al intentar identificar la estructura organizativa del Consorcio, ya que si bien ésta se plantea a partir del análisis de la realidad nacional en cuanto a democracia y la intervención del Consorcio, es el financiamiento externo de los programas lo que determina la estructura con que opera la institución, un ejemplo de ello es la estructura organizativa en el marco del Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004 (*ver Anexo 6*), y la estructura planteada a partir del perfil estratégico 2004-2007 elaborado en mayo de 2003 (*ver Anexo 7*).

En lo que concierne a su legalidad como organización, el Consorcio de ONG's de Educación Cívica no ha tramitado aún su personalidad jurídica, motivo por el cual al suscribir convenios se apoya en la personalidad jurídica de algunas de sus instituciones miembros (ISED, IEJES y CAPAZ); debe aclararse que hasta este momento, el no poseer dicho reconocimiento legal no ha significado un obstáculo para el trabajo desempeñado.

Pero en su desenvolvimiento el Consorcio no sólo debe cumplir con lo estipulado por la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro; sino que también a nivel interno la organización está normada por ciertas regulaciones (producto de una reestructuración acaecida en el 2000), siendo éstas: el Manual de Procedimientos, que contiene la forma en que deben realizarse procedimientos en las áreas técnicas de cada unidad o departamento, Operativo, Gerencia General y Administración; así como existen algunas regulaciones más específicas como el Manual de Políticas, documento que aborda entre otros temas lo referente a la evaluación de empleados; el Manual de Monitoreo y Sistematización; así como los Manuales de Descripción de Puestos y Funciones.

Para el desarrollo de sus labores el Consorcio de ONG's de Educación Cívica se ha coordinado con diferentes instituciones a nivel nacional, tales como el Tribunal Supremo Electoral, Asamblea Legislativa, alcaldías, organizaciones locales, universidades, ONG's, entre otras; así mismo a nivel internacional la institución es miembro del Acuerdo de Lima y del Consorcio de ONG's de Educación Cívica Centroamericano.

Dada la naturaleza de las ONG's, éstas poseen relaciones de cooperación con países que les conceden los recursos necesarios para ejecutar sus proyectos, en el caso del Consorcio son los países Nórdicos y Bajos sus principales socios externos.

Es indispensable aclarar que a pesar de que el Consorcio de ONG's de Educación Cívica ha desarrollado muchas acciones para la promoción y apoyo a reformas al sistema electoral salvadoreño, la presente investigación se enfocará más en el estudio de la labor que realiza la organización en promover procesos permanentes participativos en el país.

2.2 Programas del Consorcio para el fomento de una cultura democrática

Los diferentes programas y proyectos que el Consorcio de ONG's de Educación Cívica realiza parten de un análisis de la realidad nacional, es decir de una situación problemática que en el país es latente; además de dicho análisis buscan experiencias similares en otros países o regiones, esto con la intención de obtener una mayor focalización en cuanto a la información.

Aunado a lo anterior, otro aspecto aprovechado por el Consorcio como fuente de información son las experiencias plasmadas y sistematizadas en las evaluaciones y talleres realizados después de cada programa y dentro del mismo; dichos eventos reúnen los puntos de vista tanto de los beneficiarios directos de los proyectos del Consorcio, como del Consejo de Directores, promotores y el personal administrativo, entre otros.

En contraste con las diferentes fuentes de información planteadas, no se puede obviar el financiamiento de dichos proyectos por parte de los cooperantes internacionales, ya que este elemento incide en general en el desarrollo que tendrán dichos programas.

Las instituciones miembros del Consorcio, han desarrollado mediante su trabajo conjunto una serie de proyectos por casi diez años, los cuales han tenido como componentes *educación cívica, mecanismos de participación ciudadana a nivel local y sistema electoral*, con el fin de contribuir a la democratización del país.

Sin embargo, para los efectos de la presente investigación se profundizará en aquellos componentes que generen procesos educativos que faciliten la concientización y participación ciudadana, así como en los que fomenten y consoliden mecanismos de incidencia de la ciudadanía.

Partiendo de la fecha de constitución del Consorcio pueden mencionarse una diversidad de proyectos, tales como: Formación cívico - política para la participación ciudadana (marzo de 1996 – marzo 1998), Proceso de ciudadanía del Sistema Electoral (16 de noviembre 1996 – 31 de marzo 1997) y Promoción del empadronamiento y carnetización del Sistema Electoral (9 de diciembre 1996 – 15 de abril 1997), Campaña de Educación Cívico Ambiental, Consultoría del diseño de “Escuelas para la Democracia” (*ver Anexo 8*); no obstante fue el Programa “Incrementar la incidencia y participación de la sociedad civil en la transparencia del proceso electoral de El Salvador”, conocido con el nombre de campaña “Participación 97”, el que marca el punto de partida de los programas que han distinguido la forma de operar al Consorcio hasta este momento.

En lo referente a educación cívica puede mencionarse que el proyecto que se orientó a dicho componente de manera instructiva, es el denominado “Formación cívico – política para la participación ciudadana”, el cual utilizó un proceso sistemático de educación no formal como medio para contribuir a que la población asumiera con mayor compromiso y responsabilidad su papel como ciudadano y fortaleciera la democracia del país.

El proceso incluía los siguientes instrumentos metodológicos: “el desarrollo y validación de un currículum de educación cívica a distintos niveles incluyendo la elaboración de materiales impresos y audiovisuales; la capacitación de promotores institucionales y de una red de facilitadores cívicos voluntarios, la realización de talleres locales de educación cívica, la celebración de foros de participación ciudadana a nivel municipal y departamental, la formulación e implementación de propuestas a problemas locales, y el apoyo al desarrollo de organizaciones cívicas”⁸⁶. Dicho proyecto se concentró en 30 municipios de El Salvador.

Por otro lado, el Programa Participación 97 tuvo una cobertura geográfica de 63 municipios a nivel nacional, y la temática se concentró más en el área electoral, a través del

⁸⁶ Consorcio de ONG's de Educación Cívica. Documento del proyecto “Programa de formación cívico -política para la participación ciudadana. Marzo 1996 – 1998”.

acompañamiento y monitoreo del plan de organismos electorales en marzo de 1997, empadronamiento y carnetización ciudadana, promoción de la participación juvenil y de la mujeres, y un cuarto componente denominado *participación ciudadana en el proceso electoral, evaluación de funcionarios públicos y generación de compromisos con candidatos*.

Este último componente vino a generar una forma nueva de participar en los asuntos públicos locales, ya que buscaba trascender el rol del ciudadano en períodos de elecciones, permitiéndole así a la ciudadanía valorar la gestión de las autoridades locales electas y así mismo generar compromisos entre la comunidades y los candidatos para las elecciones de 1997.

Una experiencia muy significativa para los procesos locales que produjo el programa fue que los grupos de ciudadanos que participaron en ese proceso, motivados e interesados en los espacios que posibilitaban opinar sobre el desempeño de los funcionarios públicos dieron origen a un mecanismo novedoso denominado por la población misma como *Mesa Ciudadana*⁸⁷, dicho mecanismo vino a convertirse en un espacio de participación y coordinación que se reflejaría en los programas posteriores. Cabe aclarar que en el caso del departamento de Cabañas se trabaja con *Asociaciones de Desarrollo Integral*, en el municipio de San Salvador son llamadas *Mesas Distritales* y en el departamento de La Paz son *Comités de Contraloría Ciudadana*.

Un ejemplo de las iniciativas a favor de la consolidación de las mesas ciudadanas, fue el Programa *Ciudadanía 2000* (01 de julio de 1998 - 30 de junio de 2000), ya que si bien este contaba con dos componentes electorales, incluía “Procesos locales de participación ciudadana” en donde se buscaba fortalecer 45 mesas ciudadanas, evaluar concejos municipales, elaborar plataformas ciudadanas y establecer compromisos con candidatos, con el fin de contribuir a la generación y validación de mecanismos de participación ciudadana.

Asimismo, este programa contó con *Extensión Ciudadana 2000* con el fin de “apoyar las capacidades propositivas e iniciativas de la organización social de los municipios en función de los programas relacionados con la reconstrucción económica – social”⁸⁸, a partir de los terremotos del 2001 (*ver anexo 9*).

⁸⁷ Consorcio de ONG’s de Educación Cívica. “Participación ciudadana y procesos electorales”. San Salvador, 1997.

⁸⁸ Consorcio de ONG’s de Educación Cívica. “Programa Ciudadanía 2000: Extensión ciudadana 2000”.

En la actualidad se encuentra en ejecución el tercer programa *Incidencia Ciudadana 2001 - 2004*, el cual está diseñado para un período de tres años (01 de julio de 2001 - junio 2004) en 34 municipios (*ver Anexo 10*); dicho programa comenzó con 4 componentes operativos de campo: a) Incidencia Ciudadana en la gestión pública local, b) Educación cívico política, c) Sistematización y publicaciones, d) Incidencia ciudadana a favor de la modernización del Sistema Electoral; además de 3 componentes de fortalecimiento y gestión administrativa: a) Administración y fortalecimiento institucional, b) Auditoría interna y externa y c) Evaluación de impacto.

Sin embargo, a raíz de la revisión de los planes operativos y los montos de financiamiento obtenidos, se eliminó el componente Educación Cívica y la Unidad de Monitoreo y Publicaciones se modificó a Unidad de Monitoreo y Sistematización.

En general, las dos temáticas que se abordan en el programa en ejecución son: “procesos locales de participación ciudadana e incidencia ciudadana”, así como incidencia a favor de la modernización y democratización del Sistema Electoral.

Dentro de los propósitos para el componente de procesos locales se encuentran: “contribuir a fortalecer las capacidades de organización y liderazgo local, y facilitar el acercamiento entre ciudadanía y los gobiernos municipales a efecto de fortalecer la actuación asociada entre estos y acompañar iniciativas que le permitan a la ciudadanía incidir en el ejercicio de buen gobierno”⁸⁹.

Para la concretización de tales fines, el programa aborda una serie de actividades, las cuales van desde capacitaciones de las diferentes temáticas a ejecutar para los actores involucrados en el proceso, evaluación a concejos municipales, plataformas ciudadanas, rendición de cuentas, hasta planes municipales participativos.

Un elemento muy particular del Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004 es la cobertura geográfica para los procesos locales, la cual está distribuida en *microregiones*, que agrupan los municipios donde tiene presencia el Consorcio, específicamente con 34 mesas ciudadanas que representan los diferentes sectores de cada municipio (*ver Anexo 11*).

⁸⁹ Consorcio de ONG's de Educación Cívica. “Tríptico del Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004”.

De los diversos proyectos ejecutados por el Consorcio, es el Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004 el que cuenta con más mecanismos de participación y contraloría, dado que se incluyó el rendimiento de cuentas, así como ha ampliado su nivel de coordinación y propuesta a un plano microregional.

Dentro de la estructura organizativa del programa, se encuentra un departamento especializado denominado *Área de Operaciones e Incidencia Ciudadana*, el cual coordina las áreas específicas y la ejecución del trabajo de campo; se apoya en un equipo de delegados microregionales, quienes sirven de enlace para la ejecución y cooperación institucional, y son el medio para la conducción del personal de campo (promotores) en sus distintas funciones y misiones⁹⁰. Entre esas funciones está acompañar y facilitar los procesos de participación ciudadana que el Consorcio impulsa en los diferentes municipios.

En cuanto al sistema de evaluaciones que el Consorcio implementa en relación a la ejecución del proyecto que se esté realizando, se puede dividir en dos, en relación al personal y al proyecto mismo. En lo referente al personal, dicha evaluación se detalla en el Manual de Políticas de la institución, las cuales se efectúan cada seis meses. Con respecto a la evaluación referente a los proyectos, existen diferentes niveles, en un primer momento los promotores evalúan la experiencia de las mesas ciudadanas, dichos informes son remitidos al coordinador del Área de Operaciones e Incidencia Ciudadana, él cual a su vez realiza un seguimiento a las actividades calendarizadas.

En relación a las actividades antes mencionadas se vuelven insumos de campo para la consolidación de los Informes Narrativos que se entregan semestralmente a los cooperantes; otra sección importante de dichos informes está constituido por el estado financiero de la institución. En un segundo nivel se encuentran los talleres, los cuales tienen como finalidad analizar temas de interés de la institución y los avances del programa en ejecución, que permitan la retroalimentación del programa y la configuración de futuros proyectos; en un tercer nivel se encuentran las evaluaciones internas que realiza el Consorcio al final de cada programa.

⁹⁰ Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004". Versión actualizada mayo 2002. p. 28

2.3 Mecanismos de participación ciudadana que promulga el Consorcio

La gobernabilidad de una nación -o región- está dependiendo cada vez más de la participación ciudadana, ya que el diálogo entre la oferta gubernamental y la demanda social se hace cada vez más necesario, para construir un gobierno sustentable transformado y compartido. “La participación ciudadana también induce una transformación del funcionario público en general y del gerente público de alto nivel, en particular. Crea una fuerza que los obliga a dirigir su mirada a los resultados de la gestión”⁹¹.

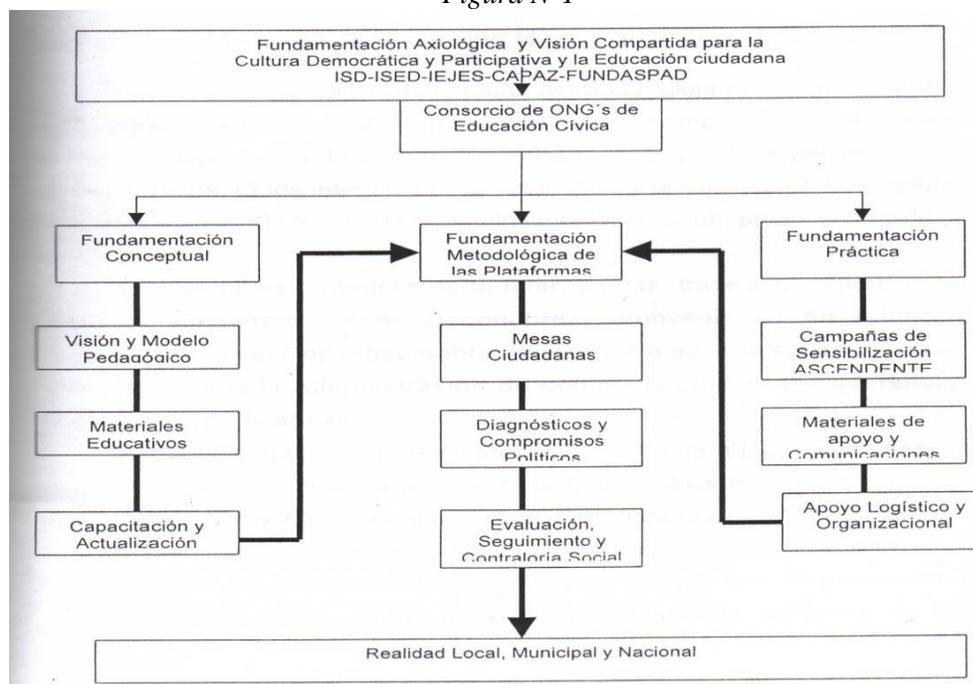
El participar en la democracia es mucho más que emitir un sufragio, es ante todo estar consciente de lo que implica el ejercicio de los derechos como ciudadanos, esto requiere estar informado en las diferentes áreas de la vida nacional, en especial de la capacidad que la población posee para poder influir en las decisiones de los gobernantes; adquiriendo conciencia y responsabilidad en el involucramiento del proceso democrático.

De esta forma, el Consorcio de ONG's de Educación Cívica utiliza varios mecanismos de participación que de una u otra forma no se manejan como práctica individual, ya que corresponden por así decirlo a una estrategia integrada que busca el involucramiento activo de la ciudadanía, dichos mecanismos a *grosso modo* son las *Mesas Ciudadanas* y las *Plataformas Ciudadanas*. Aclarando que de ellos se derivan otros como la *Contraloría Social*, que incluye la *Evaluación a Concejos Municipales* y *Rendimiento de Cuentas*.

Todo lo anterior se observa sintetizado en la siguiente figura, la cual evidencia los diversos escenarios de participación ciudadana:

⁹¹ PNUD. “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”. SDE, p.156.

Figura N°1



Fuente: Picardo Joao, Oscar. "La experiencia del Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador". Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. Abril 2001. Pág. 11.

▪ Mesas Ciudadanas

El trabajo que las mesas ciudadanas realizan como articuladoras y coordinadoras, posee una compleja situación en los municipios, caracterizada por "a) la falta de representatividad y pluralidad de los sectores en la gestión municipal; b) poca o inexistente formulación de políticas y planes a mediano y largo plazo; c) capacidad limitada para elaborar, cabildear, negociar e integrar nuevas propuestas; d) inexistencia o débiles mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión municipal y e) acciones fragmentadas, aisladas o poco pertinentes en la gestión municipal entre otros aspectos"⁹². La anterior caracterización indica que los municipios están plagados de varios obstáculos que sin duda alguna inciden en gran forma el trabajo que el Consorcio realiza.

Las mesas ciudadanas vienen a ser *un espacio de participación y concertación a nivel local, que se construyen con el supuesto de articular y cualificar a todos los sectores ciudadanos*

⁹² Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004". Op. Cit., p.21.

organizados o no, a fin de que puedan incidir eficazmente en la toma de decisiones y en la implementación de políticas, planes y proyectos de desarrollo municipal, regional y nacional.

Las mesas ciudadanas parten de la propia experiencia del Consorcio, ya que como se mencionó anteriormente, éstas surgen de la motivación de la ciudadanía misma para organizarse y buscar alternativas de solución a sus problemas.

Es decir, las mesas ciudadanas representan dos tipos de ámbito, escenarios y espacios; el primero permite que se genere un andamiaje organizativo que de una u otra forma permita reunir a los diversos representantes de organizaciones locales, sectores sociales y económicos del entorno o lugar; mientras el segundo ámbito ya con el escenario estructurado permite identificar y puntualizar las necesidades y problemas que los apremian.

En términos generales, el objetivo principal que persiguen las mesas ciudadanas es “contribuir a la generación, fortalecimiento y consolidación de la participación ciudadana conciente y articulada con el propósito de incidir y actuar sobre las decisiones públicas vinculadas al desarrollo integral en el ámbito local, regional y nacional”⁹³.

Es por ello que los diferentes actores que intervienen en las mesas ciudadanas suelen ser variados, ya que están integradas por líderes locales de todos los sectores organizados o no que existen en el municipio a nivel urbano y rural, entre ellos pueden mencionarse: las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), las directivas de comunidades, cooperativas, grupos de mujeres, grupos de jóvenes, comités ambientalistas, iglesias, gremios profesionales, pequeños y medianos empresarios, sector industrial y comercial, asociaciones deportivas y/o culturales, personalidades, entre otros.

Las diferentes actividades y/o responsabilidades que les corresponde ejecutar a las mesas ciudadanas, son muy variadas y complejas, entre las principales pueden mencionarse:

- 1) Realización de diagnóstico sobre la situación de la organización y participación ciudadana en los municipios.

⁹³ *Ibíd.*

- 2) Reflexiones con los actores organizados para descubrir las debilidades y fortalezas de los procedimientos de representatividad.
- 3) Intercambio de experiencias con otros sectores sociales para promover coordinación.
- 4) Desarrollo de procesos de evaluación y seguimiento de gestión, a partir de las plataformas ciudadanas.
- 5) Planificación y ejecución de seguimiento y monitoreo.
- 6) Impulso de participación ciudadana para la contraloría social.
- 7) Participación en planes de desarrollo municipal.
- 8) Participación en reuniones y asambleas de interés público.
- 9) Participación en espacios de capacitación.
- 10) Planificación y conducción de eventos públicos para socializar la evaluación municipal, la plataforma ciudadana y la firma de compromisos ⁹⁴.

Para todas estas actividades, a las mesas ciudadanas se les facilita instrumentos de apoyo (como se observo en la *figura 1*) y guías para orientar el trabajo, para que éste se efectúe de modo coherente y sistemático; éstos consisten en jornadas de apoyo, documentos de seguimiento, guías de informe de la gestión municipal, evaluación interna, matriz de trabajo grupal, entre otras.

Sin embargo, es preciso mencionar que los diversos factores que intervienen en el proceso y los niveles de educación formal de las personas que participan, son determinantes en los resultados de las mesas ciudadanas, en relación a la incidencia que obtienen a nivel local.

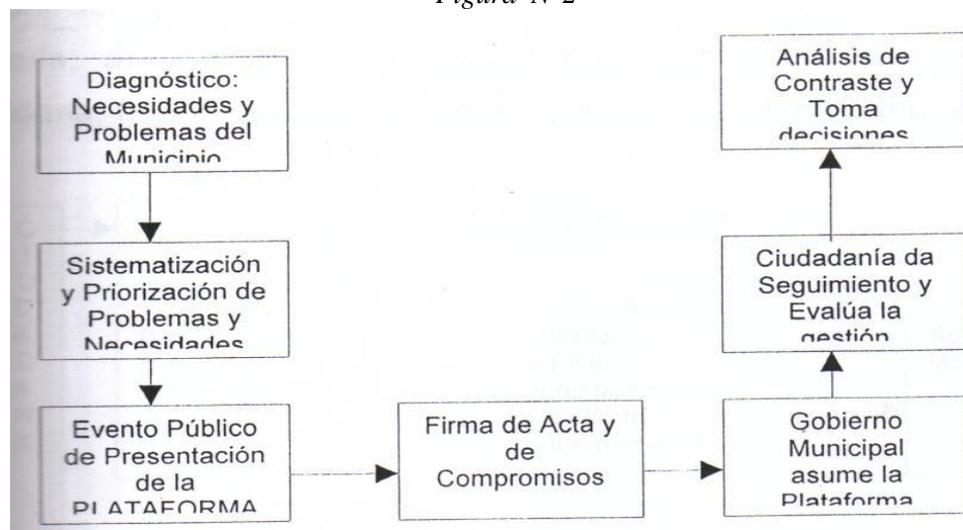
- **Plataforma Ciudadana.**

La plataforma ciudadana es un instrumento de participación ciudadana, mediante el cual se intenta articular la demanda social con la oferta política; en efecto, los ciudadanos sistematizan y priorizan la problemática de la realidad local, en base a una metodología de diagnóstico aportada por el Consorcio (*ver figura 2*).

⁹⁴ *Ibíd.* p.21

Esta articulación entre demandas sociales y la oferta gubernamental en la plataforma ciudadana que trata de impulsar el Consorcio, busca: “a) dar sentido a la democracia; b) aportar a los políticos una plataforma sobre la cual gobernar; c) acercar los ámbitos ciudadanos - clase política; d) que los políticos puedan diseñar sus estrategias en base a realidades concretas; y e) diseñar un plan de gobierno a corto plazo en función de los problemas y necesidades priorizados”⁹⁵.

Figura N°2



Fuente: Picardo Joao, Oscar. “La experiencia del Consorcio de ONG’s de Educación Cívica de El Salvador”. Consorcio de ONG’s de Educación Cívica de El Salvador. Abril 2001.

Funciones básicas y etapas

La plataforma posee tres funciones básicas, a saber; diagnóstico de la realidad socio - política, instrumento de articulación entre problemas y gobierno, así como el instrumento para el seguimiento y para evaluar la gestión municipal.

Asimismo, lo concerniente al seguimiento y la evaluación de la labor municipal permite: “a) contraloría social; b) una gestión de un gobierno transparente; c) conocimiento en el gasto de la

⁹⁵ *Ibíd.* p.26.

carga tributaria; d) análisis de la gestión para una futura elección; e) auditoría ciudadana y f) monitoreo de las obras y logros del gobierno municipal”⁹⁶.

Para la elaboración de la plataforma ciudadana existe un material didáctico que describe el proceso operativo, en términos sencillos la plataforma se elabora mediante un proceso a través del cual la ciudadanía expresa las diferentes aspiraciones de carácter prioritario de los habitantes del municipio, desde la perspectiva del desarrollo económico, social y político, y las cristaliza en demandas sistemáticas ante los aspirantes políticos a ejercer el gobierno.

Existen tres fases o momentos durante el proceso de elaboración de las plataformas, la fase I contiene a) la sensibilización hacia las mesas ciudadanas; b) planificar la propuesta de plataforma; c) sistematizar la información existente; d) retomar diagnósticos municipales; e) revisar áreas de impacto de los problemas; f) priorizar resultados (problema y fuente); g) reflejar la información en formato (*ver anexo 12*); h) formulación de compromisos; i) elaboración de documento de plataforma y j) elaboración de acta de compromiso.

En lo correspondiente a la fase II se encuentra, a) la validación del documento; b) ajustes y correcciones; c) cabildeo de plataforma; d) organización de evento con candidatos y e) desarrollo de evento, discusión con partidos políticos y firma de acta. Finalmente la fase III comprende el seguimiento, monitoreo y evaluación.

De esta manera, el proceso de la plataforma viene a convertirse en un hecho educativo cotidiano para los ciudadanos, para aprender a organizarse, a conocer su realidad y a participar en la transformación de la misma.

Otros mecanismos de participación que promulga el Consorcio van orientados a la *contraloría social*, que como se mencionaba con anterioridad está integrada por las Evaluaciones a Concejos Municipales y la Rendición de Cuentas; como parte del proceso educativo por incidir en la gestión municipal, a través del control del uso transparente de los fondos públicos, elemento necesario para dar cumplimiento al principio de equidad en los gobiernos democráticos.

⁹⁶ *Ibíd.*

Para el caso de las *Evaluaciones a Concejos Municipales*, las mesas se encargan de evaluar en torno a las propuestas de gobierno que realizaron y a las cuales los candidatos se comprometieron, en contraste a los proyectos realizados.

La realización de este evento incluye una serie de etapas: una planificación dentro de las mesas ciudadanas, una investigación de la información, un análisis dentro de las reuniones de las mesas ciudadanas, y posteriormente se informan públicamente los resultados de la evaluación ciudadana a las autoridades municipales.

De forma parecida se realiza la *Rendición de Cuentas*, esta se divide en cinco etapas: 1) planificación, 2) documentación, 3) revisión de la información conseguida, 4) el acto público de rendición de cuentas y 5) seguimiento. La primera al igual que en las Evaluaciones a Concejos Municipales sirve para establecer las fechas y solicitarle al concejo realice la rendición de cuentas; la documentación que se necesita es aquella que refleje los compromisos adquiridos por el concejo municipal, entre los documentos que se pueden solicitar están: el plan de gobierno municipal, la plataforma ciudadana, compromisos asumidos en cabildos, asambleas o reuniones, informes municipales escritos, los planes de campaña electoral y estudios de ONG's sobre el municipio.

En la tercera etapa se pretende estudiar la información obtenida, en relación a compromisos asumidos, tiempo y recursos para cada proyecto, incluyendo una propuesta para verificar el cumplimiento de los compromisos y discutir como los ciudadanos pueden participar en resolver las necesidades y problemas del municipio. Para la cuarta etapa, existen dos momentos el primero es la organización del acto, donde se fijan la fecha, el lugar, el programa y quienes intervienen en él, entre otras cosas; el segundo momento se da el día del evento, cuando las autoridades rinden su informe ante los ciudadanos y posteriormente éstos toman la palabra y generan el debate. Para la quinta etapa, el seguimiento es bastante delicado debido que si no se logra hacer cada cierto tiempo este acto de rendir cuentas sobre la gestión municipal, la población se interesará poco y el esfuerzo quedará perdido; lo importante viene a ser como las mesas ciudadanas generan mecanismos continuos de control a los acuerdos establecidos con la municipalidad.

De esta forma se evidencia que los diferentes mecanismos que el Consorcio promulga están bastante interconectados, y se considera a las mesas ciudadanas base esencial para la realización de cada mecanismo.

2.4 Principales cooperantes del Consorcio para el fomento de una cultura democrática

La crisis política que aconteció en El Salvador durante la década de los 80 convirtió al país en sujeto de cooperación internacional, otorgada por vía gubernamental y no oficial; sin embargo a partir de la firma de los Acuerdos de Paz El Salvador concentró mayor cooperación para el fortalecimiento democrático, la cual ha sido canalizada por vía bilateral, multilateral y a través de ONG's de diferentes países del mundo (*ver Anexo 13*).

En el caso de la cooperación bilateral, Estados Unidos es uno de los principales países que coopera para la construcción y fortalecimiento de la democracia a nivel mundial, el monto aproximado es de \$1, 488,500,000 ⁹⁷. En este sentido, El Salvador es uno de los países de la región centroamericana que recibe cooperación para la democracia por parte de Estados Unidos.

Dentro de la estrategia de desarrollo de AID en El Salvador, para el período de 1993 – 1996 se incluyeron dos objetivos fundamentales: *Transición de la guerra a la paz*, e *Instituciones y prácticas democráticas*. Posteriormente para el período 1997 –2002, AID estableció el objetivo estratégico denominado: *Procesos democráticos más inclusivos y efectivos*, en el cual Estados Unidos aportó \$ 12,000,000 y el gobierno salvadoreño financió \$ 1,539,338 como contrapartida⁹⁸, dividiéndose un 67.7% para *Seguridad Jurídica*; 25.8% a *Participación Ciudadana y Gobernabilidad*; 3.35% *Auditorías, Seguimiento y Evaluación*, 2.6% *fondos de administración de AID* y el 0.65% a la *Descentralización y Fortalecimiento de Gobiernos Locales*.

Actualmente, AID está desarrollando la estrategia *Democracia y Gobernabilidad*, la cual tiene una inversión promedio por año de \$5.5 millones, dividida en los componentes de *Seguridad Jurídica o Estado de Derecho*(\$2,000,000); *Fortalecimiento a los Gobiernos Locales*(\$1,700,000),

⁹⁷ Agency for International Development. Congressional Presentation. Fiscal Year 1996, p.205.

⁹⁸ Diario Oficial. “Convenio de Donación de Objetivo Estratégico entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de El Salvador para el Objetivo Estratégico ‘Procesos Democráticos más Inclusivos y Efectivos’”. Tomo No. 337, 19 de diciembre de 1997, No. 238, p.4.

y *Participación Ciudadana y Gobernabilidad*(\$1,750,000). Dicha área está programada para finalizar a mediados del 2005.

En lo referente a cooperación multilateral, El Salvador ha contado con la presencia de diferentes organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el BID, el PNUD, la Unión Europea (UE), entre otras; sin embargo será la cooperación otorgada por ésta última la que se abordará a continuación, dada su relación con los cooperantes del Consorcio.

Posteriormente a los Acuerdos de Paz, las relaciones de cooperación de la Unión Europea con El Salvador se han reforzado notablemente, al punto de que el país ha sido uno de los primeros beneficiarios de la cooperación comunitaria con América Central, específicamente en dos puntos: promover y fortalecer la democracia, y contribuir a la estabilización socioeconómica del país⁹⁹.

Con relación al primer punto, la UE ha trabajado en el proceso de pacificación cooperando con la reinserción de desmovilizados, desplazados y refugiados, promoción de los derechos humanos y creación de las instancias previstas en los Acuerdos de Paz, así como ha apoyado a la sociedad civil organizada en todas sus expresiones.

Por otra parte a fin de contribuir con la estabilización socioeconómica del país, la UE ha llevado a cabo la realización de diversos programas de desarrollo relacionados con la agricultura, el medio ambiente, caminos, agua, centros de salud, saneamiento, y formación profesional.

En la actualidad, según la página web de la Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala se está ejecutando en El Salvador el Programa Regional de Rehabilitación de América Central (PRRAC) con un componente financiero de 28.5 millones de euros; asimismo existe un programa de apoyo a la Reconstrucción de El Salvador con un monto de 25 millones de euros.

⁹⁹ Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. "La Cooperación de la Comisión Europea con El Salvador". <www.delnic.cec.eu.int/es/eu_and_country/cooperation_desc/cooperation_desc_els.htm>

En relación a la cooperación para la democracia, se firmó un Memorándum de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de El Salvador, en el cual se prevé la asignación de 16, 200,000 euros para el sector de *Apoyo a la modernización, democratización y seguridad del Estado* en el período de 2001 - 2006.

Además, es preciso mencionar que muchos de los países que son parte de la UE han brindado cooperación bilateral a Centroamérica antes y después de los Acuerdos de Paz, tal es el caso de los países nórdicos (Noruega, Dinamarca y Suecia) y los Países Bajos, quienes han apoyado al país en estos últimos 10 años, a través de diferentes proyectos: reinserción a ex – combatientes, Comisión de la Verdad, COPAZ, Tribunal Supremo Electoral, empadronamiento, verificación electoral, CDHES, Paz con Justicia Social, Educación profesional y democracia, así como han apoyado a Organizaciones No Gubernamentales tales como ISD, IEJES y el Consorcio de ONG's de Educación Cívica. En el caso particular del Reino de los Países Bajos, para el período de 1992 – 1997 representó el quinto lugar de los países que brindaron cooperación a El Salvador, con el monto de \$ 56,569,418 ¹⁰⁰.

En lo que respecta a la cooperación recibida por el Consorcio de ONG's de Educación Cívica, Noruega ha sido uno de los países que más ha cooperado para el desarrollo de sus programas, motivado por objetivos tales como el fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos, Noruega ha participado de los programas del Consorcio a través del financiamiento otorgado por la Agencia Noruega de Cooperación (NORAD); en ese sentido el Consorcio también ha contado con la cooperación de otros países nórdicos como Suecia y Dinamarca, al igual que de los Países Bajos como se detalla a continuación.

2.4.1 Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)

Suecia es uno de los países pertenecientes a la península Escandinava, su nombre oficial es Reino de Suecia (*Konungariket Sverige* en sueco). Limita al norte y al oeste con Noruega, al noreste con Finlandia, al este con el golfo de Botnia y el mar Báltico y al suroeste con los estrechos de Öresund (Øresund), Kattegat y Skagerrak. Con una superficie total de 449.964 km², es el cuarto país

¹⁰⁰ El Salvador / PNUD. “Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los Cooperantes (1992 - 1997)”. Julio 1997.

europeo más extenso y Estocolmo es la capital y la ciudad más grande del país, además forman parte de su territorio las islas de Gotland y Öland en el mar Báltico.

El producto interno bruto (PIB) de Suecia es de \$227.639 millones (según estimaciones de 1997), lo que supone \$ 25.720 per cápita¹⁰¹. Aunque Suecia goza de uno de los niveles de vida más altos del mundo, el país ha experimentado una continua recesión económica durante el principio de la década de 1990, por lo que el gobierno respondió con medidas de austeridad y una reestructuración de sus cometidos tradicionales para mejorar el empleo y el Estado del bienestar.

Suecia está dividida en 21 condados (*län* en sueco), los cuales están gobernados por un consejo administrativo nombrado por el gobierno central, junto a un consejo del condado elegido por votación popular. Poblaciones, ciudades y distritos rurales dentro de los condados constituyen *communes* (municipios), que también tienen consejos elegidos por el pueblo.

Suecia es una monarquía constitucional; el monarca actual es el rey Carlos XVI Gustavo; en 1980 se permitió la sucesión al trono a las mujeres; la actual heredera es la princesa Victoria.

La Constitución vigente se aprobó en 1975 y sustituyó a la ley constitucional de 1809 y a la ley Parlamentaria de 1866; con su aprobación se eliminaron los últimos vestigios de poder que el rey tenía en el gobierno del país; el monarca sigue siendo la cabeza del Estado, un cargo exclusivamente protocolario, pero ya no es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas y, además, ya no preside las reuniones del gabinete. La Constitución establece que todo el poder emana del pueblo y recoge una extensa declaración de derechos.

Referente al Poder Ejecutivo, el gabinete es el responsable ante el Parlamento (el Riksdag), de poseer dichas funciones en Suecia. Está compuesto por el primer ministro, el consejo de ministros y los ministros sin cartera. Además de los ministerios que constituyen el gabinete, 50 agencias centrales supervisan los servicios dependientes del Estado. Estas agencias, cuyos directores son nombrados por el gobierno, están subordinadas nominalmente al gabinete de ministerios, pero en realidad funcionan independientemente.

¹⁰¹ Microsoft Corporation. "Enciclopedia Microsoft Encarta 2000". 1993-1999.

Por otro lado, en lo que respecta al Poder Legislativo, en 1971 se rompió el cuerpo bicameral y pasó a formar una sola cámara legislativa con 350 miembros elegidos de forma democrática; además la Constitución de 1975 redujo el número de miembros a 349, para evitar posibles empates en las votaciones parlamentarias. Los miembros del Riksdag son elegidos para períodos de más de tres años por sufragio universal de las personas mayores de 18 años, según un sistema de representación proporcional.

Además, el Poder Judicial sueco tiene la característica de ser independiente de las otras ramas del gobierno y comprende un sistema de tres niveles de tribunales: el Tribunal Supremo, seis tribunales de apelación y tribunales de distrito y ciudad. En el caso de los tribunales de apelación, además de los aspectos jurídicos que su nombre indica, son los responsables de la administración jurídica en sus áreas territoriales y de la instrucción de los jueces. Así también, cabe destacar que los tribunales de distrito y ciudad son tribunales de primera instancia que están presididos por jueces auxiliados por un jurado elegido popularmente.

Con relación a los partidos políticos, Suecia ha estado dominada tradicionalmente por el Partido Social Demócrata, que ha gobernado casi de forma continua desde la década de 1930; sólo estuvo ausente del poder en los períodos de 1976-1982 y 1991-1994. Una multitud de partidos de centro y de derecha operan en contra de los socialdemócratas y a menudo forman grupos de coalición, como el Partido Moderado, el Partido Liberal y el Partido de Centro. Otros grupos influyentes son el Partido Demócrata Cristiano, los Verdes, el Partido de Nueva Democracia y el Partido de Izquierda. También hay dos pequeños grupos de extrema derecha.

Referente a la cooperación de Suecia, dicha responsabilidad en cuanto a programas bilaterales y/o multilaterales descansa exclusivamente en el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, que es quien encabeza el Departamento de Cooperación para el Desarrollo Internacional, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores; este último define la aplicación de la política de asistencia al desarrollo.

Dicha cooperación sueca se canaliza por cinco agencias: a) la Agencia Sueca para la Cooperación Técnica y Económica Internacional (BITS), la cual apoya actividades de

investigación en los países en desarrollo; b) Fondo Sueco de Cooperación Industrial con Países en Desarrollo (SWEDFUND), que estimula y patrocina proyectos conjuntos entre empresas suecas y de los países en desarrollo; c) Oficina de Promoción de Importaciones de Productos de Países en Desarrollo (IMPOD), que asiste a los países en desarrollo en la comercialización de sus productos en Suecia por medio de las embajadas de Suecia; d) Agencia Gubernamental de Cooperación Científica con los países en Desarrollo (SAREC), que proporciona asistencia a la investigación científica mediante acuerdos bilaterales con los países en vías de desarrollo; y e) Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), esta última administra aproximadamente el 85% de los recursos bilaterales¹⁰².

La ASDI comprende un Consejo Directivo y un Director General, este último define el marco de las actividades, toma decisiones sobre las políticas a implementarse y controla la ejecución de las decisiones del gobierno y del parlamento sueco.

En esencia la cooperación internacional sueca busca elevar el nivel de vida de los pueblos pobres. Para alcanzar este objetivo, el parlamento sueco aprobó los siguientes seis objetivos generales:

- Crecimiento económico
- Independencia política y económica
- Disminución de las diferencias sociales y económicas
- Desarrollo democrático de la sociedad
- Uso racional de los recursos naturales y cuidado del medio ambiente
- Igualdad entre mujeres y hombres¹⁰³.

La ASDI apoya actividades de desarrollo en aproximadamente 120 países, su participación se basa en los cambios que los países contrapartes deseen realizar y para los que estén dispuestos a asignar recursos propios. La agencia estudia detenidamente las medidas que pueden dar mejor resultado y a partir de ellas proporciona conocimientos y recursos económicos, cada medida se examina y evalúa rigurosamente. El aporte de dicha

¹⁰² Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Guía de Gerencia de la Cooperación Internacional”. Fascículo 10, p.178-179.

¹⁰³ “Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional”.< www.sida.se>

agencia culmina cuando un proyecto logra autosostenimiento; sin embargo, si una actividad no produce los resultados esperados optan por cancelarla antes de intentar su reorientación.

Es importante mencionar que como parte de su estructura, la agencia tiene los Departamentos Regionales para África, América Latina y Asia; los cuales tienen la responsabilidad general de toda la cooperación con un país determinado y son responsables del desarrollo y seguimiento de las estrategias del país.

Aunado a lo anterior, además de los Departamentos Regionales están los Departamentos Sectoriales los cuales son cinco; Democracia y Desarrollo Social, Infraestructura y Cooperación Económica, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Cooperación para la investigación, así como Colaboración con Organizaciones no Gubernamentales y Asistencia Humanitaria y Manejo de Conflictos¹⁰⁴.

Alrededor de unas 300 ONG's suecas reciben anualmente apoyo estatal para proyectos de desarrollo, según el principio 80/20, es decir, si las organizaciones recaudan el 20% de la financiación, ASDI puede otorgar el 80% restante. Una gran parte de la asistencia humanitaria sueca se canaliza también a través de las organizaciones no gubernamentales, aunque para esta categoría de aportes ASDI no exige ninguna financiación por parte de dichas ONG's.

Existen 14 organizaciones suecas de la sociedad civil que tienen acuerdos especiales de colaboración a largo plazo con ASDI, entre éstas se pueden mencionar : Diakonia, Centro Internacional Olof Palme, Ayuda Internacional de la Misión Pentecostesa, Salvad a los Niños (Rädda Barnen), Asociación para la Cooperación Internacional de las Organizaciones Suecas de Discapacitados (SHIA), Cruz Roja Sueca, etc¹⁰⁵.

La asistencia oficial para el desarrollo comenzó por iniciativa de las ONG's, y la tradición se mantiene; más del 10% de los desembolsos, incluyendo la asistencia humanitaria, es proporcionada a las ONG's que ejecutan sobre todo proyectos relacionados con salud y la educación, en más de 80 países.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

La cooperación de ASDI se enmarca principalmente en 8 sectores generales: *Educación, Salud, Democracia, Derechos Humanos, Sectores Sociales, Infraestructura y Desarrollo Urbano, Recursos naturales, Administración pública e Industria y finanzas*. El presupuesto que Suecia le asigna a la cooperación es del 1% del PIB, es decir \$ 2,276.39 millones al año*.

Referente a la relación con Centroamérica, ASDI empieza a tenerla en los ochentas debido a los contactos políticos entre los socialdemócratas suecos y el movimiento sandinista de Centroamérica, los cuales convirtieron en una prioridad para Suecia la ayuda a esta región. Los esfuerzos de ASDI continuaron con el seguimiento de los trabajos del Grupo de Contadora, encaminados a alcanzar la paz en el área; incluyendo para esa fecha también el tema de los derechos humanos.

Los proyectos que ASDI desarrolla en la región se canalizan por las embajadas suecas que existen en la región, una en Guatemala y otra en Nicaragua. La representación de Guatemala atiende los asuntos regionales y los proyectos nacionales de Honduras, Costa Rica y El Salvador; mientras que la de Nicaragua atiende únicamente a ese país, debido al volumen del programa de cooperación.

Para el año de 1993 los fondos para la región centroamericana eran de \$75 millones¹⁰⁶, y los sectores prioritarios para dicho período eran: salud, medioambiente y el sector productivo. El monto otorgado a El Salvador era de \$8 millones¹⁰⁷, los cuales eran destinados en apoyo al *proceso democrático*, el *proceso electoral* y los *costos de la nueva academia de policía*, entre otros. Otro aspecto a recalcar es la participación exigida por ASDI de la mujer como requisito en todos sus proyectos.

En la actualidad ASDI apoya financieramente a nueve proyectos en El Salvador, con un monto global de \$8.42 millones, referente a la *reconstrucción post-terremoto*, *derechos humanos*, *Estado de Derecho*, *capacitación de jueces*, *sistema electoral*, *microcréditos para*

* La cifra es deducida por el monto del PIB.

¹⁰⁶ Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op. Cit., p.181.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

viviendas y desarrollo local. En el caso específico del Consorcio de ONG's de Educación Cívica apoya el “Programa Incidencia Ciudadana 2001 - 2004”, con el monto de \$330,000 para el período del 2002 – 2004¹⁰⁸; persiguiendo los objetivos de contribuir a reformar el sistema electoral en El Salvador y aumentar la participación ciudadana y electoral.

2.4.2 Programa de Dinamarca para el Desarrollo de los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA)

Dinamarca es uno de los estados más antiguos de la región europea, geográficamente está formado por la península de Jutlandia y 406 islas, de las cuales 79 están habitadas; es importante mencionar que entre dichas islas la más grande y densamente poblada es Selandia donde se encuentra situada la capital Copenhague.

Su forma de gobierno es una democracia parlamentaria encabezada por un monarca, siendo una monarquía constitucional desde el año 1849, en la actualidad dicho cargo lo ocupa la Reina Margrethe II; en lo referente al gobierno está encabezado desde el 2001 por una coalición, compuesta por el Partido Liberal (Venstre) y el Partido Conservador. En su organización administrativa, Dinamarca se encuentra dividida en 14 provincias y cuenta con 275 autoridades locales o municipios; sin embargo, tanto los municipios como las provincias gozan de una amplia autonomía respecto a la administración central.

Cabe destacar que los municipios de Copenhague y Frederiksberg gozan de un régimen especial ya que no están sujetos como los demás municipios a la autoridad de una provincia.

En relación a la cooperación que Dinamarca otorga, según datos del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de Costa Rica, dicho país nórdico dedica el 1% de su PIB a financiar cooperación internacional, esto equivale a DK 8.6 mil millones, es decir US\$ 1.4 millones al año. Incluso el parlamento danés discutió en años anteriores la posibilidad de incrementar el monto de su cooperación al equivalente del 1.5% del PIB, con el objeto de hacer frente a los compromisos

¹⁰⁸ “Proyectos de Cooperación en El Salvador con apoyo financiero de ASDI”. <<http://www.sida.se>>

adquiridos en la Cumbre de Río, en materia de medio ambiente. Así mismo, el MIDEPLAN de Costa Rica señaló que el 50% de la cooperación bilateral danesa se dirige a países de menor desarrollo.

En ese sentido, “el propósito de la Asistencia Oficial Danesa es cooperar con los gobiernos y las autoridades de los países en desarrollo para el crecimiento económico, la mejora de las condiciones sociales y para la total independencia política de acuerdo con los objetivos de Naciones Unidas”¹⁰⁹.

Los temas a los que se dirige la cooperación de Dinamarca son diversos, la *Guía de Gerencia de la Cooperación Internacional* (ICAP y PNUD) menciona: medio ambiente, mujer, democracia, desarrollo industrial y agrícola.

Dentro de su estructura gubernamental se encuentra la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), la cual tiene sus orígenes en marzo de 1994 como resultado de una propuesta aprobada por el Parlamento de Dinamarca, dicha entidad es gobernada por una Junta de Cooperación con el Desarrollo Internacional, en la que agricultores, industriales, misiones comerciales y diversas ONG’s seleccionadas, están representados. La Junta influye en la política de cooperación, incluso en la selección de proyectos individuales¹¹⁰.

Existe también dentro del gobierno un órgano más amplio, el Consejo de Cooperación al Desarrollo Internacional, que es un cuerpo consultivo con funciones de asesor¹¹¹. En relación a DANIDA, en la actualidad ya no es una organización independiente, sino que sus oficinas funcionan como “embajadas de cooperación”¹¹².

Así también, cabe destacar que una parte cada vez mayor de la cooperación se canaliza por medio de las ONG’s danesas, ya que varias de estas ONG’s tienen un convenio marco con DANIDA para 4 años con un presupuesto anual. Así, dichas organizaciones tienen más libertad para

¹⁰⁹ “Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional”. <www.colciencias.gov.co/internacional/dinamarca/DANIDA.html>

¹¹⁰ Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op. Cit. p.70.

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*

el uso de los fondos, sin tener que hacer una solicitud para cada proyecto específico, lo que además facilita la administración a DANIDA¹¹³.

En lo que respecta a su cooperación con América Central, el interés de Dinamarca en la región tuvo sus orígenes aproximadamente en el año de 1979 con la Revolución Sandinista en Nicaragua; el centrarse en Nicaragua generó así mismo una incipiente atención a los problemas socio - económicos y políticos de El Salvador, y hasta cierto punto a los de Guatemala.

El movimiento de solidaridad generado en Dinamarca dio un fuerte énfasis a lo concerniente a los derechos humanos, principalmente por las numerosas violaciones a los derechos civiles y políticos, violaciones que incluso se extendían a derechos económicos, sociales y culturales¹¹⁴.

En años recientes, la educación y la capacitación forman casi siempre parte de los proyectos que financia la cooperación danesa; mientras que en lo que respecta a sus objetivos para la región, la *Guía de Gerencia de la Cooperación Internacional* (ICAP y PNUD) menciona:

- ✓ Consolidación de la paz y la democracia, y respeto a los derechos humanos.
- ✓ Distribución social equitativa y desarrollo ecológicamente sostenible para las sociedades de la región.

En el caso específico de su cooperación a El Salvador, tal como muchos otros países Dinamarca orientó parte de su cooperación al proceso de paz, “colaborando con las comisiones Ad Hoc y de la Verdad, con la comisión de la tierra de COPAZ, y con la documentación de refugiados por medio de CIREFCA”¹¹⁵.

Es imprescindible destacar que antes de la década de los noventa la cooperación danesa a Centroamérica provenía de ONG's de ese origen; sin embargo después de 1992 el principal

¹¹³ *Ibíd.* p.71.

¹¹⁴ “Evaluation of the support of Denmark to the promotion of human rights and the Democratization.”1990-1998”. <<http://www.um.dk>>

¹¹⁵ Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op. Cit. p.73.

mecanismo y canal para encauzar la Asistencia Danesa Gubernamental ha sido el Programa de Dinamarca para el Desarrollo de los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA)¹¹⁶.

El Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos para Centroamérica, fue establecido desde diciembre de 1992, con el objetivo general de fortalecer el cumplimiento y aplicación de los derechos humanos universales para promover el buen gobierno y potenciar a grupos e individuos marginados en Centroamérica.

Dicho Programa ha comprendido tres fases: la primera de 1992-1994, en el marco de la cual al realizar una revisión de la misión se identificó como temas de especial relevancia para el apoyo de el apoyo de Dinamarca: *la promoción de la paz, reconciliación y democracia, promoción de la educación popular en derechos humanos*, entre otros. La segunda etapa de PRODECA desarrollada entre 1995-1997 tuvo un presupuesto general de DKK 51.4 millones y se enfocó en el apoyo para la construcción de sociedades democráticas, respeto a los derechos humanos y promoción de los frágiles procesos de paz¹¹⁷.

Su tercera fase iniciada en 1998 está enfocada en tres áreas:

1. Administración de justicia, para mejorar el acceso a ésta, dentro de un sistema más democrático.
2. Participación democrática y buen gobierno.
3. Libertad de expresión y periodismo investigativo¹¹⁸(*ver Anexo 14*).

Esta tercera fase de PRODECA enfoca sus proyectos bilaterales en El Salvador, Guatemala y Honduras, además de incluir proyectos multilaterales hacia la región centroamericana en un sólo ente. En el caso específico de El Salvador, actualmente se apoyan iniciativas en el marco de las tres áreas: justicia, democracia y medios.

En lo que respecta a la cooperación otorgada al Consorcio de ONG's de Educación Cívica, es importante mencionar antes, que los requerimientos solicitados a una ONG para brindarle cooperación dependen mucho del tipo de proyecto y el área de intervención, pues PRODECA

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ Entrevista realizada a Sr. Fin Rasmussen. Oficial Principal de PRODECA. San Salvador, El Salvador., 24 de septiembre de 2003.

colabora con organizaciones relativamente nuevas si enfatizan un tema estratégicamente importante o como en el caso del Consorcio financian los proyectos de una organización con años de trabajo y una institucionalidad bien establecida.

La cooperación al Consorcio está fundamentada en la identificación de la importancia de fortalecer la participación ciudadana en los procesos democráticos, para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos¹¹⁹.

En su calidad de cooperante, dentro del marco de un proyecto PRODECA evalúa en un inicio el objetivo y la estrategia planteada para alcanzarlo; durante su ejecución realiza un monitoreo a través de informes narrativos y financieros, reuniones con las contrapartes, visitas a determinadas actividades del proyecto, etc.; así como al finalizar el desarrollo del mismo, PRODECA realiza una evaluación del proyecto financiado para determinar su impacto.

Así mismo, es importante destacar que desde sus inicios el Consorcio de ONG's de Educación Cívica ha recibido también cooperación danesa a través de Mellefolkeligt Samvirke (MS), organización que les ha apoyado en el área de fortalecimiento institucional, incluyendo la actual cooperación de personal danés en el área de sistematización del Consorcio, para así contribuir en el funcionamiento de la institución.

El origen de la cooperación de MS a El Salvador se remonta al año de 1992, siendo el enfoque de esta organización el apoyo al fortalecimiento de las condiciones necesarias para la consolidación de los Acuerdos de Paz y el acompañamiento en la reinserción de los diversos actores.

A nivel regional MS también ha colaborado con el Consorcio “propiciando la relación entre ellos (COCÍVICA) y Acción Ciudadana e ILPADE, para la conformación del Consorcio Centroamericano”¹²⁰.

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ Entrevista realizada a Cynthia Curtis, Oficial de Programa El Salvador y Honduras, MS América Central. San Salvador, 3 de abril de 2003.

Sin embargo, en el marco de su X Reunión Anual Regional el Secretario General de MS planteó “la nueva realidad que vive Dinamarca con el recién electo gobierno, haciendo referencia a la decisión de reducir la ayuda oficial para el desarrollo del 1 por ciento al 0.7 por ciento de PIB, y las implicaciones que esto tiene tanto para la credibilidad, liderazgo e impacto de Dinamarca en el ámbito internacional, como para los programas de MS”¹²¹.

2.4.3 Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos

El Reino de los Países Bajos, también conocido como Holanda está ubicado en la planicie norte de Europa, contando con una superficie de 41.528 km², de la cual un 38% se encuentra bajo el nivel del mar. Así mismo, el Reino de los Países Bajos está conformado por las islas situadas en la zona del Caribe: las Antillas Neerlandesas y Aruba, y está dividido en 12 provincias y 489 municipios.

Los Países Bajos son una monarquía constitucional con un sistema parlamentario, en la cual el Poder Ejecutivo está compuesto por la reina y los ministros. Por razones históricas, la sede del gobierno se encuentra en La Haya, pero la capital es Ámsterdam. Actualmente, el gobierno está formado por una coalición de demócratas cristianos (CDA), liberales (VVD) y liberales centristas (D’66), bajo la presidencia de Jan Peter Balkenende (CDA). Mientras que la jefatura del Estado la ocupa la reina Beatriz Wilhemina Armgard.

Su Sistema Legislativo está compuesto por dos cámaras, la Primera Cámara de 75 integrantes elegidos por los 12 consejos provinciales para un período de 6 años; y la Segunda Cámara, de 150 integrantes, elegidos por voto directo de los ciudadanos que hayan cumplido los 18 años, siendo ésta elegida para un período de 4 años, y sujeta a disolución.

El parlamento cuenta con cuatro instrumentos para controlar al poder ejecutivo: a) derecho presupuestario, b) derecho de interpelación, c) el derecho de hacer preguntas a los ministros y secretarios de Estado, d) el derecho de investigación¹²².

¹²¹ MS América Central. “X Reunión Anual Regional 21/24 febrero 2002. Aliados por la democracia regional y global”. p. 84.

¹²² “Democracia Representativa”. <<http://www.minbuza.nl>>

Si bien es cierto el Poder Ejecutivo está en manos del gobierno, éste debe rendir cuentas ante el parlamento por lo que los ministros para poder gobernar deben ganarse también la confianza de la Segunda Cámara; en esencia, cualquier actuación de la administración pública holandesa debe estar legitimada por una norma legal general.

En este sentido, se puede destacar que el derecho constitucional holandés cuenta con los elementos básicos de la filosofía del Estado de Derecho, tales como el principio de legalidad, los derechos fundamentales y la separación de poderes¹²³.

En relación a la proyección de los Países Bajos en el exterior, es muy importante mencionar su cooperación al desarrollo, la cual constituye una parte importante e integrada de la política exterior, pues el presupuesto de Asuntos Exteriores está destinado a la cooperación al desarrollo, a saber, un presupuesto fijo del 0,8 % del Producto Nacional Bruto, lo que supone en el 2003 más de 4.000 millones de euros; motivo por el cual, los Países Bajos ocupan un lugar prominente en la escala internacional de donantes.

Según el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo existen elementos que motivan la ayuda holandesa para el desarrollo hacia un país determinado:

- La gran influencia de grupos sociales de presión, organizaciones religiosas y otras corrientes de la sociedad.
- La tendencia de ser un “país guía” para “señalar con el dedo” en el campo internacional, pese a ser una pequeña nación.

La Política de Cooperación al Desarrollo es responsabilidad del Ministro para la Cooperación al Desarrollo, cargo que ha existido desde 1965 como parte del gabinete de gobierno, y tiene sus oficinas de trabajo dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. El objetivo de la cooperación holandesa para el desarrollo “es la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, y ésta se basa en las prioridades del país expresadas por el

¹²³ “Estado de Derecho”. <<http://www.minbuza.nl>>

gobierno, instituciones públicas, grupos de la sociedad civil y organizaciones de base así como en el principio de apropiación”¹²⁴.

El monto para la cooperación al desarrollo se destina en 3 grandes líneas:

- A través de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial;
- A través de la cooperación estructural con gobiernos de países en desarrollo;
- A través de organizaciones sociales como Novib y organizaciones sobre el SIDA¹²⁵.

Desde el año 2001, 22 países en desarrollo reciben el apoyo estructural de los Países Bajos; son los llamados países preferentes; la mayoría se encuentran en África. Además, los Países Bajos colaboran con unos 30 países en una o varias áreas específicas: medio ambiente, industria y comercio, derechos humanos, consolidación de la paz y buen gobierno.

En el caso de Centroamérica, la cooperación holandesa para el desarrollo data desde el año de 1980, al concederse a Nicaragua ayuda para la reconstrucción del país, luego de la caída del régimen de Somoza. Posteriormente en el marco de la nota de “recalibración” Nicaragua y Costa Rica fueron incorporados en la lista de países sectoriales, además se ofreció ayuda humanitaria a refugiados y desplazados¹²⁶.

Ya para el año de 1987, Holanda cooperó con América Central mediante un programa integral de desarrollo regional, el cual tenía como objetivo fortalecer directa o indirectamente los procesos de democratización ya iniciados y su consolidación en la sociedad.

Además, este programa estaba dirigido a mejorar la posición de grupos marginados, fortaleciendo las instituciones sociales y organizaciones de base, así como otorgando ayuda humanitaria a refugiados y desplazados. Dentro de las temáticas que presentaron mayor atención se encuentran: *derechos humanos (en sentido político y socioeconómico), mujeres en el proceso de desarrollo, y medio ambiente*. Una característica de este programa era que no se limitaba a

¹²⁴ “Cooperación Holandesa para el Desarrollo en Guatemala”. <<http://www.minbuza.nl>>

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Guía de Gerencia de la Cooperación Internacional”. Fascículo 10, p.124.

financiar actividades bilaterales, sino también programas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales.

Posteriormente en la década de los 90, Holanda mantuvo la cooperación orientada a mejorar las condiciones de la región centroamericana en aspectos sociales, en el proceso de paz y la democratización .

En el caso de El Salvador, la cooperación holandesa ha estado presente a partir de 1992 con el fin de acompañar el proceso de democratización iniciado después de los Acuerdos de Paz, sin embargo en años anteriores a ese período Holanda brindó cooperación técnica en las áreas de agricultura, salud y derechos humanos¹²⁷.

Actualmente, de las diferentes temáticas a las que Holanda brinda cooperación, es la *buen gobernabilidad* el enfoque específico para El Salvador, pues al poseer un ingreso per capita mayor de \$ 1000 forma parte de los países que recibe cooperación holandesa en temas específicos y no como país de concentración o preferente; en el caso de Latinoamérica solamente Nicaragua y Bolivia son países preferentes.

El enfoque de buena gobernabilidad ha posibilitado el financiamiento de proyectos para la formación de jueces, participación ciudadana y fortalecimiento municipal, así como Holanda ha estado apoyando a diferentes actores de la sociedad civil necesarios para la construcción del proceso democrático en El Salvador; además, los Países Bajos han cooperado con ONG's que promueven procesos que fortalecen el poder del ciudadano en la toma de decisiones a nivel local, así como programas en pro de los derechos humanos.

En el caso de la participación ciudadana, el Consorcio de ONG's de Educación Cívica ha actuado como contraparte local para la ejecución de diferentes programas, tal es el caso de Incidencia Ciudadana 2001 – 2004, en el que Holanda participa con el 50% del financiamiento¹²⁸.

¹²⁷ Entrevista realizada a Sr. Ronald Goldberg. Primer Secretario, Embajada del Reino de los Países Bajos. San Salvador, 14 de agosto de 2003.

¹²⁸ Entrevista realizada a Lic. Ramón Villalta. Director Ejecutivo de Iniciativa Social para la Democracia (ISD). San Salvador, 14 de enero de 2003.

Además como parte de la ayuda de emergencia, el Gobierno Holandés cooperó a través de ONG's holandesas e instituciones multilaterales, financiando diferentes proyectos de reconstrucción, después del huracán Mitch en 1998 y los terremotos de enero y febrero del 2001.

Para el programa de gobernabilidad en El Salvador se dispuso de un presupuesto de 1,5 millones de euros (2002), y para el 2003 1,6 millones de euros aproximadamente¹²⁹; en los próximos años, la cooperación oficial holandesa en El Salvador podría disminuir debido a cambios políticos internos de los Países Bajos, sin embargo por la diversidad de fuentes mediante las cuales Holanda coopera es posible que los grupos de la sociedad civil mantengan su relación con El Salvador.

Es preciso destacar que el estudio de la cooperación otorgada por Noruega, Dinamarca y Suecia a países como El Salvador hace posible “apreciar una estrecha colaboración entre los países nórdicos, ya que la filosofía y los principios de la cooperación de estos países son casi idénticos; los Ministros de Relaciones Exteriores y de la Cooperación se reúnen cada seis meses; además hay reuniones semestrales en las capitales de los países nórdicos entre los funcionarios que se ocupan de Latinoamérica en los mismos ministerios. Además, la coordinación se manifiesta, por ejemplo, en los foros internacionales, en las Naciones Unidas y en el grupo del Banco Mundial, donde muchas veces los países nórdicos hablan con una sola voz”¹³⁰.

En general, Dinamarca y Suecia, así como también los Países Bajos dedican aproximadamente el 1% del PIB para la cooperación internacional, siendo Nicaragua el país de la región centroamericana que concentra mayor cooperación; además es posible afirmar que el tema de la gobernabilidad con el eje transversal de la mujer, es el enfoque que caracteriza las actuales relaciones de cooperación con las diferentes instituciones que promueven la consolidación de un gobierno y cultura democrática en El Salvador.

¹²⁹ Kemps, Adri. “Una estrategia y programación de iniciativas para fortalecer la equidad de género y la participación ciudadana en la sociedad salvadoreña desde el 2002 hasta el 2006”. Informe de Misión de Apoyo a la Embajada de Holanda en Costa Rica de 25 de junio al 12 de julio y de 28 de julio al 5 de agosto 2002.

¹³⁰ Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op. Cit., p.76.

2.5 El impacto de los resultados de los programas del Consorcio concernientes a la participación ciudadana

Para evaluar el desarrollo institucional de una organización, es preciso tomar en cuenta que algunos autores como “Porter, Lawler, Hackman (1975) delimitan cinco notas esenciales en una organización: estar compuestas de individuos y grupos, constituirse para la consecución de fines y objetivos específicos, utilizar para ello la diferenciación de funciones, la coordinación racional de las mismas y manifestar cierta permanencia temporal y delimitación espacial”¹³¹.

Asimismo la organización es empleada como recurso por distintos agentes como medio para realizar esfuerzos racionales y planificados que les permitan conseguir un objetivo común. En este sentido se partirá del análisis de las acciones ejecutadas por el Consorcio a través de los programas Participación 97, Ciudadanía 2000, e Incidencia Ciudadana 2001 - 2004, por ser estos los que permiten recoger los elementos necesarios para determinar la evolución e incidencia del papel de dicha ONG en la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel local.

Es por ello que para dicho análisis, se contrastaran tantos los aspectos teóricos como prácticos de la participación ciudadana, dentro de estos, el cumplimiento de los resultados de los programas ejecutados por el Consorcio, los logros cualitativos que ha adquirido la ciudadanía para ejercer una participación responsable, elementos organizativos de la institución que han incidido en el desempeño y alcance de sus actividades, sin obviar lo imprescindible que es el contexto para la trazabilidad de los resultados en pro del fomento de una cultura democrática.

Es preciso mencionar que los siguientes datos a presentar son producto de la consulta y análisis de lecturas referentes a la temática en estudio, revisión de documentos sistematizados por el Consorcio, observación directa de actividades programadas, y de la utilización de la técnica de la entrevista y encuestas administradas a los diferentes actores que han participado en el Programa Incidencia Ciudadana 2001 - 2004 (*ver Anexos 15,16 y 17*).

¹³¹ “El concepto de Organización”. <<http://sunwc.cepade.es>>

A. Participación 97

El proyecto que el Consorcio realizó en 1996, conocido como Participación 97, fue desarrollado con motivo de ampliar la participación consciente de los ciudadanos en las elecciones municipales y legislativas de marzo de 1997, a través de diferentes componentes básicos, los cuales eran a) acompañar y monitorear el plan de organización de las elecciones del Tribunal Supremo Electoral, b) empadronamiento y carnetización ciudadana, c) promoción de la participación electoral juvenil y d) fomento de la participación ciudadana en el proceso electoral, evaluación de funcionarios públicos y generación de compromisos con candidatos. Este último componente se convirtió en el inicio de los diferentes esfuerzos orientados a fomentar una ciudadanía más participativa, y con incidencia a nivel local.

Una forma cuantitativa para poder observar y medir el impacto de dicho proyecto y en especial del componente “D”, es la comparación de las metas programadas con las realizadas, aunque ésta sea una forma que no incluye aspectos cualitativos, el cumplimiento de los resultados da la pauta para poder hacer valoraciones en relación a sus objetivo.

Entre las principales metas que el Consorcio realizó se encuentran :

Metas Programadas	Metas Realizadas	% de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selección y capacitación de líderes locales (40% mujeres). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1786 líderes seleccionados y capacitados, 46% mujeres. 60 talleres realizados 	101.0%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realización de encuentros evaluativos de funcionarios públicos salientes en 40 municipios del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 40 eventos de evaluación a Concejos Municipales y 20 Diputados. 	100.0%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecimiento de compromisos con candidatos a cargos públicos en 63 municipios y 14 departamentos del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 63 eventos de establecimiento de compromisos con candidatos a Concejos Municipales y 14 departamentales. 	100.0%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jornadas municipales de seguimiento a compromisos en 30 municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 597 actividades de seguimiento a compromisos en 30 municipios. 	100.0%

Fuente: Informe Final del Programa Participación 97, noviembre 1997.

A partir del cumplimiento de las metas se puede apreciar un aspecto positivo para el impacto del programa, y es que existe un compromiso institucional por concretizar los resultados planteados tanto con sus beneficiarios locales como con sus socios externos, en este sentido es posible manifestar que las actividades ejecutadas por el Consorcio dentro del plano cívico permitieron logros en la formación política de los ciudadanos involucrados en el proceso, no entendida ésta como modo de actuación dentro de una ideología o grupo político determinado, sino como la adquisición de actitudes críticas para la toma de decisiones ante planteamientos de tipo político.

Ya que al participar los ciudadanos en las 3 fases diseñadas para ejecutar el proyecto: evaluación - compromisos – seguimiento, estos tuvieron el espacio para poder opinar y medir las acciones ejecutadas por su gobierno local. Así mismo, estas actividades permitieron un acercamiento entre los grupos ciudadanos y los candidatos, para plantear sus demandas y buscar soluciones a través del establecimiento de compromisos. Esta última actividad fue muy novedosa en los municipios sujetos del programa, ya que se rompió con la tradicional forma de establecer acuerdos, es decir verbalmente, y se implementó la firma de compromisos de los candidatos para atender las necesidades de los ciudadanos.

Con respecto al seguimiento, éste sólo se desarrolló en la mitad de los municipios que cubría el programa, por lo que hubo un menor impacto a nivel geográfico, sin embargo con respecto a actitudes adquiridas, este contribuyó a promover una forma novedosa de participación (fiscalizadora), ya que por lo general el ciudadano sólo se involucra en la elección de sus gobernantes, y no así en la contraloría de las acciones municipales, generándose así mayor conocimiento de la importancia de la representatividad y la participación como parte de la democracia a nivel local.

Es preciso mencionar que los diferentes logros antes citados tuvieron un efecto muy particular, es decir en los ciudadanos involucrados en el proceso, por lo que el mayor impacto del programa en relación al componente “D” fue la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana y la motivación generada en la ciudadanía para organizarse de forma más articulada entre los diferentes sectores y grupos locales, constituyéndose posteriormente las *Mesas Ciudadanas*.

Dentro de los diferentes aspectos que limitan el éxito de este tipo de actividades es posible mencionar la cultura de poder que tienen los gobernantes en el país, por la cual no aceptan mayor intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos, si ésta no está dirigida desde la esfera gubernamental. Así mismo, las experiencias novedosas no siempre cuentan con un marco de estrategias que les permitan tener mayor incidencia.

Por otro lado, los compromisos adquiridos quedan a discreción de los funcionarios públicos, y de la presión que ejerzan los ciudadanos, pues no existe en el país ningún marco institucional que garantice su cumplimiento.

En relación a los componentes en materia electoral, los reportes de monitoreo contribuyeron a mantener en el debate público el tema del cumplimiento del plan electoral y las irregularidades del mismo, constituyendo dichos documentos una fuente de consulta para los medios de comunicación. Así mismo, colaboraron en la elevación del Registro Electoral a 3,004,000, así como la conciencia cívica de la juventud en la carnetización y observación electoral. En general, los diferentes resultados alcanzados perfilaron al Consorcio como referente público en materia electoral¹³².

Es necesario enfatizar que el Consorcio utiliza los resultados alcanzados en el proceso de evaluación de cada programa, para elaborar futuros proyectos que den continuidad o no al proceso anterior, por lo que se aprecia en el siguiente programa como se reorientan los lineamientos de los componentes y se inicia la consolidación de las mesas ciudadanas.

B. Ciudadanía 2000

A diferencia del programa anterior, Ciudadanía 2000 trató de contribuir a la consolidación del proceso democrático en El Salvador mediante la generación y consolidación de mecanismos y acciones de efectiva participación ciudadana en el ámbito municipal, y la incidencia a favor de la modernización y democratización del Sistema Electoral y procesos electorales. Por lo que se identificará la incidencia que han tenido las actividades ejecutadas a través del componente “A” denominado *Procesos locales de participación ciudadana*, en el fortalecimiento del diálogo sistematizado (debate) entre la organización local y el gobierno municipal, por ser uno de los valores éticos y funcionales universalmente constitutivos de una cultura democrática.

¹³² Consorcio de ONG's de Educación Cívica. “Informe narrativo final (junio 1996 – septiembre 1997). Proyecto Incrementar la incidencia y Participación de la Sociedad Civil en el proceso electoral de El Salvador”. El Salvador, Noviembre 1997.

Entre los resultados que el Consorcio alcanzó en el componente *Procesos locales de participación ciudadana* se encuentran:

- Jornadas de capacitación a promotores, en temas sobre participación ciudadana, procesos de evaluación, observación electoral, seguimiento a compromiso, metodología y técnicas de trabajo.
- Jornadas de capacitación técnica y metodológica para los integrantes de las mesas ciudadanas; se realizaron eventos municipales de capacitación sobre plataformas ciudadanas, Código Electoral, observación electoral, etc.
- Evaluaciones a Concejos Municipales en el marco de las campañas “*Examen Ciudadano*” y “*Sin vos la democracia no está completa*”, en ésta última campaña también se realizó un proceso de evaluación de diputados.
- Elaboración de plataformas ciudadanas en los municipios sujetos del programa, las cuales fueron presentadas en eventos públicos.
- Se dio seguimiento al cumplimiento de compromisos de los funcionarios municipales electos¹³³.

En este sentido se puede observar que el Consorcio continuó el proceso sistemático de evaluación - compromiso - seguimiento, sin embargo este programa contó con un componente estratégico para la consecución de las actividades, ya que se trabajó bajo una figura que articulaba diferentes sectores, *Mesas Ciudadanas*, las cuales plantearon propuestas concertadas y validadas, este tipo de grupos con mayor representatividad a nivel local, tienen la posibilidad de lograr que sus propuestas incidan en el gobierno municipal, siempre y cuando posean el apoyo de la comunidad y un plan estratégico para mantener una relación favorable que permita la coordinación con las autoridades locales.

Además, otro aspecto muy positivo que incluyó el programa fue el proceso formativo tanto en las temáticas a ejecutar, como en los aspectos metodológicos, ya que generó mayor motivación y responsabilidad en la participación de los promotores y líderes; así mismo la implementación del programa contribuyó a que los ciudadanos que participaron asistiendo a las

¹³³ Informe Narrativo Final: julio 1998-septiembre 2000, presentado a la Real Embajada de Noruega en Guatemala, el 22 de septiembre de 2000; así como del documento que contiene la Evaluación del componente “Procesos Locales de Participación Ciudadana”.

actividades conocieran y opinaran sobre el funcionamiento del gobierno local, y la voluntad política de los candidatos para resolver los problemas de la comunidad.

Por lo tanto, es posible afirmar que con el desarrollo del presente programa se concretizaron dos logros principalmente, elevar la capacidad de propuesta de los ciudadanos a través del proceso realizado para la formulación de las plataformas ciudadanas, ya que existe una cultura donde el ciudadano solamente juega un papel de espectador, atento a las ofertas políticas de los candidatos; sin embargo a partir de la ejecución de Ciudadanía 2000, algunos candidatos con voluntad política, o simplemente por conveniencias electorales asumieron el compromiso escrito de dar cumplimiento a lo pactado en el documento.

Y por otro lado, se logró que algunas mesas ciudadanas tuvieran respuesta de la gestión pública, generando resultados concretos para la población. Este último punto es de vital importancia para que la participación ciudadana se vuelva una alternativa para el desarrollo local, ya que en la medida la ciudadanía organizada se fortalezca y tenga un papel protagónico en transformar las diferentes problemáticas del municipio, habrá mayor incentivo para que la población participe.

Sin embargo es preciso mencionar que en lo relacionado a la educación cívica, el Consorcio se limitó a presentar un contenido de áreas curriculares con sus respectivos objetivos, pero no diseñó una estrategia clara de cómo desarrollar la educación cívica, de igual forma, la evaluación del proceso educativo debería proporcionar aspectos cualitativos y no sólo resultados con base a porcentajes.

Así mismo, la vinculación del trabajo del Consorcio con la izquierda política del país repercutió en la representatividad de las mesas ciudadanas como espacio de concertación de los diferentes sectores a nivel local, afectando la credibilidad e imagen del Consorcio como ONG de fortalecimiento democrático ante la ciudadanía y la municipalidad.

En este sentido, es necesario que el Consorcio sistematice su pensamiento y lo divulgue a través de los actores y sectores con que mantiene relaciones de coordinación.

Dentro de los eventos que facilitó el Consorcio a nivel municipal que constituyó un precedente en la creación de espacios para interacción de las ofertas político – partidarias, se encuentra el primer debate entre candidatos y candidatas a la Alcaldía Municipal de San Salvador, el cual fue realizado para las elecciones del 2000, en coordinación con universidades y la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES).

C. Incidencia Ciudadana 2001 – 2004

Ante la persistencia de la exclusión ciudadana en la toma de decisiones a nivel local y nacional, el deterioro de la institucionalidad creada por los Acuerdos de Paz y la ausencia de valores democráticos, el Consorcio en su cuarta fase implementó el Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004, con el fin de fortalecer las capacidades propositivas y de incidencia de las mesas ciudadanas, así como facilitar procesos de educación cívica que contribuyan a la construcción de una cultura democrática.

Es por ello que a un año que finalice el presente programa, es decir hasta junio de 2004, es importante hacer las valoraciones necesarias que permitan conocer el impacto de dicho programa, como producto de los esfuerzos de la sociedad civil por contribuir a la promoción de procesos de participación activa, consciente y responsable de la ciudadanía en la solución de sus problemas y en la generación de valores cívicos. Así mismo se analizará la capacidad organizacional del Consorcio para la ejecución de proyectos.

Para el análisis del programa se partirá de los resultados alcanzados con las actividades programadas en el componente denominado *Procesos Locales de Participación e Incidencia Ciudadana* (ver Anexos 18 y 19), en este sentido se puede observar la implementación de las capacitaciones previo a las actividades de organización, incidencia y contraloría, la realización de asambleas con los diferentes sectores de las 30 mesas ciudadanas para el proceso de construcción de la plataforma municipal, y sus respectivas firmas de compromisos, (ver Anexo 20), así mismo se inicia la organización microregional con las diferentes mesas ciudadanas para la creación de propuestas a los problemas microregionales, y finalmente un proceso de evaluación interno.

En resumen se puede decir que el nivel de cumplimiento de los resultados ha sido bueno, sin embargo según el último informe semestral estudiado (enero – junio 2003), han dejado pendiente varias actividades, lo que podría significar una saturación de tareas en su próximo período, o la no ejecución de las mismas.

A pesar de ello, el Consorcio sigue demostrando su capacidad institucional para ejecutar las actividades en el tiempo planificado, considerando el nivel de desenvolvimiento de cada mesa ciudadana y las realidades propias de cada municipio, perfilándose como una institución eficiente ante los cooperantes y la población beneficiaria directamente.

Para conocer con mayor amplitud el impacto del programa es preciso utilizar criterios cualitativos tales como: *eficacia, estrategias, relevancia y trazabilidad de los resultados*, dada las implicaciones sociopolíticas de su objetivo general.

- **Eficacia**

En relación al alcance de las actividades realizadas bajo el objetivo específico 1 del programa, se pudo apreciar que el desempeño de las mesas ciudadanas es bastante bueno ya que han habido cambios actitudinales, crecimiento del liderazgo organizativo, fortalecimiento de las capacidades propositivas y en algunos casos apropiamiento de las acciones ejecutadas.

Según las experiencias microregionales, algunas mesas ciudadanas han demostrado tener mayor capacidad de incidencia, porque ponen en práctica la defensa de sus derechos, han logrado acuerdos bilaterales con la alcaldía, y han desarrollado la capacidad de dar alternativas de solución a sus problemas a través del análisis de la realidad y un proceso de validación de sus propuestas, con los diferentes sectores que la representan.

En lo referente a la generación o incidencia en las políticas públicas no ha habido resultados significativos, ya que si bien se cuestionan las políticas y el funcionamiento de las municipalidades, las autoridades correspondientes no han dado el debido reconocimiento a los ciudadanos, organizados o no, esto no permite que las demandas sean valoradas para su integración a los planes municipales. En este contexto, las evaluaciones a concejos municipales y el rendimiento de

cuentas generan conocimiento y conciencia de la gestión evaluada, y fortalecen la participación ciudadana; sin embargo no hay un debido seguimiento de los resultados por parte de las mesas ciudadanas, lo que pone en cuestión la utilidad del producto final (documento de evaluación, memoria del rendimiento de cuentas, etc.) para generar incidencia en otras actividades del componente.

Poco a poco se han ido mejorando las relaciones de las mesas ciudadanas con los gobiernos locales, sin embargo las actividades de contraloría social ponen en evidencia el problema de polarización existente en el país, y esto limita la trascendencia de los beneficios que la contraloría produce.

La mayoría de los miembros de la mesa ciudadana reconoce al Consorcio por las capacitaciones impartidas y por la elaboración de la plataforma ciudadana, factores muy importantes en lo relacionado a las condiciones necesarias para la incidencia; sin embargo las actividades relativas a contraloría social (Evaluación a Concejos Municipales y Rendimiento de Cuentas) no obtuvieron mayor reconocimiento e inclusive se pudo observar que en algunos casos de la zona rural aún no tienen mayor claridad de las actividades, pues se les dificultó identificar el concepto.

Las mesas ciudadanas aún no cuentan con la representatividad que se busca para ser un espacio de concertación municipal, tanto a nivel geográfico como sectorial, lo que afecta la credibilidad e impacto de la misma. Por lo que es necesario solventar los problemas que limiten la razón de ser de las mesas ciudadanas, para que los esfuerzos por consolidar procesos democráticos a nivel microregional gocen del reconocimiento necesario para incidir en la política nacional, de lo contrario, el trabajo del Consorcio contribuirá a facilitar un intercambio de experiencias para conocer y priorizar la solución de problemas comunes con otras municipalidades, hecho importante que reduce la visión localista de los líderes, pero la organización microregional se reduciría a ser una figura puramente formal, sin legitimidad ciudadana.

Así mismo, existe una crisis de identidad en algunas mesas ciudadanas, siendo necesario reevaluar aspectos como: naturaleza de la mesa, objetivos, competencias, estrategias de inserción municipal, metas concretas, etc. En este sentido es preciso mencionar otros aspectos que han incidido en el impacto alcanzado de las mesas ciudadanas, tales como las irregularidades en la

convocatoria, (no hay mayor diversidad en el tipo de convocatoria que han utilizado, poca cobertura, y entregas muy tardías), así como la falta de promoción de las actividades realizadas bajo el programa.

Analizando las diferentes opiniones vertidas por los miembros de las mesas ciudadanas, se pudo constatar que ésta en general es un espacio de expresión con diversidad de pensamiento que permite concertar las diferentes problemáticas de los sectores, y que su esfuerzo está dirigido a la ciudadanía, cabe resaltar que el espacio de expresión es el primer beneficio que identifican los miembros de las mismas. En el caso específico de la zona rural valoran mucho la conscientización y formación cívica recibida y el aumento de la participación en general, muy diferente sucedió en el caso de la zona urbana, donde manifestaron como principal beneficio la gestión y alcance de proyectos, así mismo se descubrió que existen dudas comunes entre los miembros de las mesas ciudadanas, tales como: el nivel de apoyo por parte de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para dar continuidad al trabajo, y el nivel de incidencia real de la mesa ciudadana y de sus actividades. Por tanto es necesario seguir fortaleciendo todos aquellos aspectos que le den validez a los objetivos del programa, y buscar estrategias que resuelvan las dudas que obstaculicen el desarrollo del mismo, de esta forma se fomentará un verdadero apropiamiento de las mesas ciudadanas y se generará cultura democrática.

Aunque, los ejes transversales juventud y género continúan siendo un reto en la constitución de las mesas ciudadanas, el Programa Incidencia Ciudadana ha contribuido a la ampliación de la participación consciente y organizada de ciudadanos y ciudadanas, interesados en resolver los problemas de su comunidad o sector en coordinación con la municipalidad. No así en la visión y motivación de los jóvenes por participar en este tipo de organizaciones.

Así mismo, los miembros de las mesas ciudadanas han reconocido la importancia de la organización como medio para incidir en la municipalidad, y han mostrado su interés en seguirse capacitando en aspectos que cualifiquen el trabajo de la organización local.

Si bien es cierto, la consecución de la educación cívica ha de partir de actividades que desarrollen la participación activa y responsable en los espacios de debate, también es necesario plantearse los objetivos que han de conseguirse desde el plano instructivo y formativo, en este

sentido el Consorcio implementa una metodología popular en el desarrollo de las temáticas cívico – políticas, con una descripción de los objetivos de capacitación para cada nivel de destinatarios, es decir, facilitadores y población local.

En relación al cumplimiento del objetivo 2, focalizado en los procesos de educación cívica, se puede decir que se ha visto reflejado a través de las diferentes capacitaciones, las cuales han generado beneficios al desarrollo de las comunidades, puesto que el proceso de educación no formal ha permitido gestionar mejor los proyectos, ha reducido la ignorancia existente sobre sus deberes y derechos como ciudadanos, ha generado mayor conciencia de los problemas de las comunidades, y la priorización en la solución de los mismos.

Sin embargo, no existen mecanismos que permitan medir el nivel de asimilación tanto de los líderes como de los promotores, lo que puede generar un efecto multiplicador negativo en la formación del ciudadano. Por ejemplo, muchas veces, los ciudadanos capacitados no poseen mayor certeza de las implicaciones de los conceptos abordados, y estos sólo los repiten sin comprender la dimensión e importancia de su aplicación, incidiendo al final en la responsabilidad de la participación.

En relación a elementos metodológicos, muchas veces las actividades no poseen la planificación y organización necesaria que permitan dejar claro a la ciudadanía la importancia de la realización de los eventos del programa, por ejemplo, el acto de firma de compromisos, no es descartado por los simpatizantes de los diferentes partidos políticos como un espacio para hacer proselitismo, lo que viene a repercutir negativamente en el proceso final de la presentación de plataformas, afectando la credibilidad de la razón de ser de las mesas ciudadanas y la concepción del Consorcio ante la ciudadanía.

Así mismo, los productos de las actividades traducidos en los documentos, por ejemplo las plataformas ciudadanas, no siempre cumplen a totalidad los criterios de estructura, presentación, redacción, ortografía, coherencia en el contenido y justificación del proceso realizado, elementos claves para que el lector tenga la información clara sobre la importancia del documento para la incidencia y desarrollo de las comunidades.

Además, es preciso crear herramientas que permitan evaluar con mayor profundidad el trabajo de campo y los resultados obtenidos, ya sea haciendo una auto-evaluación más rigurosa en el área cualitativa o desde un punto de vista independiente, ya que si bien no todas las microregiones presentan las mismas debilidades, es determinante en la visión del Consorcio como institución generadora de procesos sociales que busca incidir en la participación ciudadana y cultura democrática del país, promover una imagen homogénea de la calidad que presente el trabajo de la institución.

El Consorcio a través de las capacitaciones impartidas ha contribuido al desenvolvimiento de sus participantes dentro de la mesa ciudadana, en las comunidades y ante la municipalidad, así como ha mejorado su nivel de análisis y propuesta, a pesar de las dificultades que enfrentan los proyectos de fortalecimiento democrático en el contexto político, económico, social y cultural salvadoreño.

Los esfuerzos del Consorcio como referente de procesos de educación cívica ha ido evolucionando y mejorando con el tiempo, ya que actualmente posee un diseño curricular con mayor secuencia temática, utiliza material que facilita su comprensión, lectura accesible y muy bien ilustrado, sin embargo es necesario profundizar en la elaboración de un documento en el que se defina lo que comprende la educación cívica para la institución.

- **Estrategias**

Para la comprensión de las estrategias que implementa el Consorcio en sus programas es necesario dividir las en tres ámbitos: organización, educación y comunicación.

En lo que respecta a la *organización*, el Consorcio ha implementado la consolidación de las mesas ciudadanas como eje articulador de los diferentes sectores, no partidarios, que permita la incidencia ciudadana en la municipalidad, logrando la apertura de espacios con mayor concertación para el desarrollo local, por tanto es necesario continuar fortaleciendo la organización de las mesas ciudadanas, creando estrategias que permitan tener un mayor posicionamiento con la población y el gobierno local.

Un elemento central en la estrategia de organización es la visión microregional de las actividades, la cual es muy importante para lograr un impacto nacional, ya que de esta manera el Consorcio pretende generar procesos democráticos con mayor consenso, unificar esfuerzos y capacidades, y crear organizaciones más atractivas para el desarrollo de megaproyectos, siempre y cuando, ésta logre la credibilidad necesaria ante los diferentes actores nacionales e internacionales.

Por parte de la organización interna del Consorcio, también existe un elemento muy estratégico es el continuo fortalecimiento institucional, el cual fue iniciado a partir del año 2000, esto le permite una mejor claridad en la distribución de las funciones de su personal, y mostrarse ante la cooperación internacional como una ONG con capacidad y transparencia en la ejecución de sus proyectos. Sin embargo, es necesario que el Consorcio implemente una estrategia de coordinación permanente con otros actores nacionales vinculados a su campo de incidencia.

En el ámbito *educativo*, el Consorcio utiliza la educación cívica como un eje temático transversal que contribuya a generar cambios actitudinales, generación de ideas y conocimiento, para alcanzar los objetivos del programa.

Otro elemento estratégico es la implementación de una metodología participativa de carácter popular para el proceso de formación u organización, la cual potencia la criticidad del individuo, volviéndolo un sujeto activo y conciente del proceso para apropiarse de su realidad y transformarla.

Un mecanismo que se consideró decisivo para el fortalecimiento democrático fueron las jornadas de debate para la concertación de propuestas sobre temas de interés local y nacional, ya que mediante la organización de reglas claramente definidas y aceptadas, es posible generar procesos educativos de participación, que evitan la confrontación, y permiten al final un resultado conjunto.

En este sentido, la educación no formal reflejada a través de las capacitaciones del programa es indispensable para la construcción de una cultura democrática.

Finalmente, la estrategia de *comunicación* comprende la utilización de afiches, trípticos, camisetas, para dar a conocer el programa y sus actividades; también existe un componente de sistematización de las experiencias (*ver Anexo 21*), el cual implica un ejercicio de autoaprendizaje, que puede ser utilizado de forma estratégica para la difusión de los resultados adquiridos a través de las actividades ejecutadas.

Además, el Consorcio ha aprovechado las oportunidades tecnológicas contemporáneas, creando su página web para dar a conocer sobre el trabajo de la institución, estructuras, programas, logros, planes operativos y estratégicos; en este sentido, sería muy ventajoso para la promoción del Consorcio, dar a conocer algunos ejemplos de los resultados finales del proceso socio-educativo que implica la participación ciudadana, es decir las plataformas municipales presentadas a los candidatos, junto a la firma de compromisos. Asimismo, utiliza medios masivos de comunicación, que tienen cobertura local y nacional, tales como periódicos (*ver Anexo 22*), radio y televisión.

La promoción del trabajo del Consorcio es un aspecto sumamente trascendental para lograr que sus programas tengan mayor reconocimiento en el sistema político salvadoreño, de allí el reto por configurar un perfil estratégico en este campo, con metas a corto y mediano plazo.

- **Relevancia**

La labor del Consorcio de ONG's de Educación Cívica es de mucha relevancia para el rescate del sistema democrático, ya que actualmente el contexto salvadoreño demuestra que existe una crisis de gobernabilidad y de polarización que no permite la legitimidad del sistema representativo, ni la concertación política para la solución de los problemas de la nación. En este sentido el fortalecimiento del liderazgo local y el acercamiento entre ciudadanía y gobiernos municipales, a través de propuestas, compromisos y seguimiento contribuyen a minimizar la exclusión y apatía ciudadana en cuanto a procesos participativos locales tan necesarios para la gobernabilidad democrática.

La existencia de instituciones que trabajen por el fortalecimiento de la participación ciudadana y la educación cívica continúa teniendo validez ya que se pudo evidenciar el interés de los miembros de las mesas ciudadanas por ser capacitados en temas relacionados al sistema político

salvadoreño, liderazgo y organización comunal, y formulación de proyectos, así como se evidenció su motivación por continuar en este tipo de procesos locales que fortalecen la organización y le dan la posibilidad al ciudadano de incidir en el gobierno local.

Así mismo, el trabajo realizado por el Consorcio relacionado con la contraloría ciudadana, goza de importancia para el fortalecimiento de la democracia, ya que El Salvador se encuentra entre los países a nivel latinoamericano con mayores índices de corrupción, dada la cultura de poder oportunista que se practica y las debilidades del Sistema Judicial; por tanto, el fomento de la contraloría a nivel local es un punto clave para fortalecer la transparencia, es decir la distribución adecuada de los recursos públicos, y el apropiamiento de la ciudadanía en la fiscalización.

- **Trazabilidad de los resultados**

Para que los resultados del Consorcio posean la calidad y generen cambios positivos en el sistema político, es necesario una evaluación con los diferentes sectores que participan en la labor del Consorcio, en la cual se recoja todas aquellas valoraciones orientadas a determinar las demandas ciudadanas, capacidad institucional para responder a las demandas, especialización temática del Consorcio, el rol estratégico en la gobernabilidad del sistema político salvadoreño, mecanismos para minimizar la dependencia de los recursos financieros externos, que le permita seguir siendo un ente articulador y facilitador de procesos democráticos.

En este sentido es necesario valorar todos aquellos aspectos que afectan la sostenibilidad de las mesas ciudadanas luego que el Consorcio finaliza sus actividades, de lo contrario el objetivo de crear mecanismos de participación ciudadana permanentes se limitarán al período de acompañamiento del Consorcio, y no habrá mayor incidencia en la transformación de la realidad local.

Así mismo, es preciso reconocer que este reto no sólo depende del accionar del Consorcio, sino que es necesario cambios en la voluntad política de los funcionarios públicos, creación de un ordenamiento jurídico que garantice la permanencia de nuevas formas de participación, elevar el

nivel socioeconómico de la población, apatía ciudadana, así como un cambio cultural con respecto a la visión de dependencia y asistencialismo que tiene la población con las ONG's, entre otros.

Luego de haber abordado el impacto del Programa Incidencia Ciudadana, se analizará a *grosso modo* la organización del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, a partir del modelo de Therbon, el cual plantea los conceptos de 1) *las entradas* ,2) *las transformaciones* y 3) *las salidas*.

Con relación a las entradas del Consorcio, este posee un conjunto de políticas claramente definidas en el tipo de tareas que ejecutan, los procesos administrativos y financieros, y el contrato de personal; además existe un esfuerzo constante por fortalecerse como contraparte local y así poder garantizar los recursos necesarios para la ejecución de sus proyectos.

Posteriormente, estos mecanismos se transforman y se traducen en el modo de tomar decisiones y de realizar tareas, en este sentido el Consorcio posee una estructura organizativa en la que se van desencadenando decisiones, dependiendo de los niveles; sin embargo se pudo apreciar, saturación de tareas en el personal, poca consulta con los beneficiarios directos del programa en relación a sus expectativas, una falta de planificación a inicio del programa en relación a su sistema evaluación, fallas de comunicación entre la ONG miembro y la sede microregional, y la inexistencia de un documento que defina claramente sus estrategias para alcanzar su visión.

Así mismo, existe como mecanismo de transformación la organización y utilización de los diferentes recursos, en el caso del Consorcio hace un manejo bastante eficiente , ya que posee un Manual de Procedimientos para el control de gastos, además de la auditoría externa.

Finalmente, los mecanismos de salidas configuran las prácticas del Consorcio en lo nacional e internacional, en relación a la coordinación, como se mencionó anteriormente “a nivel centroamericano es parte del Consorcio de ONG's para la democracia en Centroamérica, y a nivel continental es parte del Grupo del Acuerdo de Lima; a nivel nacional existe coordinación con diferentes instancias gubernamentales, tales como Tribunal Supremo Electoral, Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos, la Corporación de Municipalidades de El Salvador, más de 34

municipalidades y diferentes organizaciones académicas, iglesias, etc”¹³⁴; sin embargo este no forma parte de redes locales con otras ONG’s similares y con mayor protagonismo, no existen relaciones permanentes de coordinación y comunicación con las municipalidades donde opera, ni con otras ONG’s que estén trabajando en la misma zona que cubre el programa. Por lo que sería necesario trabajar en estos puntos con el fin de facilitar y optimizar los resultados en el fomento de mecanismos permanentes participativos.

Otro mecanismo de salida es el fortalecimiento de las mesas ciudadanas, por las cuales se implementan las diferentes actividades del programa, en este sentido el Consorcio ha generado resultados (capacitaciones, plataformas ciudadanas, etc.) con mayor reconocimiento por parte de los beneficiarios directos, siendo necesario poner énfasis en el protagonismo del Consorcio en la municipalidad en general.

A nivel nacional, este es reconocido como referente cívico – electoral, por sus diferentes iniciativas en pro de la modernización del sistema electoral (*ver Anexo 23*).

Con respecto a los mecanismos de salida con sus socios externos, estos presentan informes narrativos de las actividades realizadas cada 3 ó 6 meses, así como informes sobre el estado financiero.

En resumen, se puede apreciar que el Consorcio cuenta con mecanismos de entrada bastante eficientes, sin embargo en la medida ejecuta sus programas va presentando ciertas debilidades, que unidas al contexto político existente y a los cambios internacionales, pone en riesgo el alcance de los resultados deseados en las temáticas que trabajan y la sostenibilidad financiera del Consorcio.

Así mismo, el Consorcio ha demostrado permanencia temporal y delimitación especial a partir de su constitución (1993 – 2003 / local - nacional), lo que manifiesta una nota esencial de su capacidad institucional para la ejecución de proyectos.

¹³⁴ ¿Qué es COCIVICA? <<http://www.cocivica.org.sv>>

Finalmente, el Consorcio con el objetivo de retroalimentar la sostenibilidad de su experiencia y responder a las demandas de la sociedad en el sistema político salvadoreño, realizó en junio del 2003 un taller con los diferentes actores que participan en el desarrollo del trabajo de la institución, directores, administradores, coordinadores, y promotores, a través del cual buscaba disponer de un planteamiento operativo para cerrar con impacto en el 2004 (*ver Anexo 24*), así como lograr un planteamiento estratégico que les oriente a corto, mediano y largo plazo (*ver Anexo 25*).

CAPITULO III

LAS PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

El proceso de democratización es el paso posterior a la redefinición y ampliación de los derechos que protegen a los individuos (vida privada, libertad de palabra y movimiento) y a los grupos sociales (expresión de las discrepancias, libertad de expresión colectiva, de asociación, eliminación de la censura) ante los actos arbitrarios o ilegales del Estado, es decir que en el caso de El Salvador, el cierre del cumplimiento de los Acuerdos de Paz supone una ampliación completa y reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, en donde el principio rector es el de "ciudadanía".

Sin embargo, la implementación de la participación ciudadana, aún en países con procesos de democratización, no posee las condiciones necesarias que determinan el involucramiento conciente, activo, responsable y sostenible del ciudadano en la esfera pública, por lo que es necesario promover el ejercicio de una participación ciudadana que conlleve al fomento de una cultura democrática.

Todo este proceso evolutivo que ha tenido el sistema político salvadoreño, permite visualizar el rol de la ciudadanía como actor emergente y alternativo para generar procesos democráticos más participativos, en un contexto donde el nuevo régimen no ha alcanzado el nivel de autonomía suficiente para regirse por la lógica de sus principios de organización (valores, normas, instituciones democráticas).

3.1 Principales limitantes al desarrollo de la participación ciudadana en El Salvador

A once años de la firma de los Acuerdos de Paz, en El Salvador la participación de la ciudadanía aún no posee la capacidad de incidir en aquellas decisiones de interés nacional que afecten directamente sus vidas, pues la ciudadanía organizada todavía no ejerce un papel resolutivo ni fiscalizador de las actividades de carácter público.

A pesar de los avances del nuevo contexto nacional generado a partir de los Acuerdos de Paz, la participación ciudadana sigue siendo limitada al ejercicio del sufragio, se ha reducido a un carácter consultivo y recientemente a la ejecución de proyectos de desarrollo local; pero si bien es cierto la consulta es un mecanismo de participación, en el país limitantes de diversa naturaleza continúan obstaculizando el adecuado desarrollo de la participación ciudadana a nivel nacional.

A. Limitantes políticas

En la dinámica misma por identificar las limitantes que presenta la participación ciudadana, se observa que en el área política existen cuatro grandes sectores que agrupan dichas limitantes; el primer sector es el gobierno, es decir los tres poderes, el legislativo, ejecutivo y judicial junto al poder local ; el segundo sector son los partidos políticos; el tercer sector es la sociedad civil; y el cuarto sector es la cooperación, entendida esta como la orientación respecto a la gobernabilidad democrática.

Es a bien determinar que un elemento preponderante en un sistema democrático es su credibilidad, en el caso de El Salvador sólo el 27% prefiere el sistema democrático,¹³⁵ por tanto el involucramiento de la sociedad civil en actividades propias de ésta es poca o inexistente.

Aunado a lo anterior, la poca convergencia del discurso gubernamental en materia de participación ciudadana con relación al apoyo que priorizan sobre ésta, pone al descubierto el poco interés con el cual se promueve; ya que si bien el Plan de Gobierno “La Nueva Alianza” contempla dentro de los temas un *Gobierno efectivo y participativo: promover la descentralización, transparencia, políticas públicas coordinadas, administración y control efectivo*, el accionar gubernamental demuestra la incapacidad para dialogar con los diferentes sectores y buscar consenso que permita crear soluciones participativas a los problemas de la nación.

En este sentido, el gobierno central no busca el establecimiento de un nuevo equilibrio de poder con los gobiernos locales, lo que limita el desarrollo de la democracia participativa.

¹³⁵ “Informe de Prensa 2000”. <<http://www.latinobarometro.com>>.

La pregunta sería qué entiende el gobierno por participación, puesto la generalidad de los casos en que el gobierno la utiliza es para legitimar las actividades y/o acciones (entendida estas por proyectos, iniciativas, entre otros), que traten de encausar la opinión de la ciudadanía en los intereses que ellos buscan y no lo que la sociedad civil demanda; esto es entendido como participación tutelada.

Así mismo, los gobiernos municipales juegan un papel importante como promotores de la organización y fortalecimiento de la sociedad civil, condición necesaria para lograr una gestión participativa y contribuir al desarrollo local, sin embargo las municipalidades sólo apoyan aquellas instituciones creadas en el marco de sus programas, obstaculizando los espacios de concertación con las otras organizaciones ciudadanas paralelas a sus estructuras y que han sido creadas por otras iniciativas.

Todo lo anterior viene sin duda a forjar una limitante, debido a que la participación de la ciudadanía no concreta el principal mandato que es ser contraparte del gobierno, es decir, ésta en particular no juega un papel activo para el desarrollo de una cultura en la cual se fomente dicha práctica.

Por otro lado, los partidos políticos los cuales según la Constitución de la República es el único medio para acceder al poder, vienen a ser agentes de los cuales la ciudadanía no tiene confianza ya que sólo el 16%¹³⁶ en El Salvador cree en ellos, esto sin duda se debe por que la demanda de los ciudadanos no es suplida con las acciones de éstos en el poder.

Así también los partidos políticos son los principales responsables de por qué no existe una regulación respecto a participación ciudadana con sus respectivos reglamentos y políticas; todo esto por la poca voluntad de no dejar mucho margen de maniobra de la ciudadanía en los quehaceres del gobierno, quedando a discreción de los funcionarios públicos el responder a las iniciativas de participación .

Así mismo la cultura de los funcionarios públicos para ejercer el poder no acostumbra a someter a consulta las decisiones normativas fundamentales a nivel social o político, quedando la

¹³⁶ *Ibíd.*

ciudadanía excluida de los procesos democráticos.

En esencia, los mecanismos de la consulta o cabildos abiertos se encuentran normados en el Código Municipal, sin embargo no existe ningún reglamento que obligue su aplicación por una parte y por otra de aplicarse los mecanismos, éstos no implican un carácter resolutivo.

Otro aspecto que limita los procesos de participación ciudadana es el poco acceso de los gobiernos a brindar información relacionada con la administración pública, esto no le permite al ciudadano contar con las herramientas necesarias para incidir de manera más efectiva.

En este sentido es necesario mencionar, que otra herramienta básica para poder participar responsablemente es la formación recibida en materia cívica, lo que implica la prioridad de trabajar con los jóvenes su responsabilidad como ciudadano en el desarrollo democrático, ya que hasta el momento, las políticas del Ministerio de Educación han hecho un esfuerzo por fomentar los valores democráticos a través de la curricula de Moral y Cívica, sin embargo esta iniciativa se ha quedado a nivel teórico, pues no existe una metodología educativa para practicar los valores, siendo ésta indispensable para crear cultura democrática, es decir sus orientaciones ante el sistema político.

Mientras los partidos políticos no concensen para fortalecer la participación ciudadana irá en detrimento la credibilidad de ellos, la apatía aumentará no sólo en las elecciones sino ante cualquier acontecimiento de tipo político o en la confianza a otras instituciones(*ver Anexo 26*).

Los partidos tienen que dejar de ser la única forma en que la ciudadanía exprese puntos referentes al gobierno, debe existir mayor apertura por parte de éstos a involucrar la participación ciudadana en los diferentes actividades de la vida pública. Así mismo, debe haber una definición clara entre los fines ciudadanos y los fines partidarios, ya que muchas veces se fomenta la participación ciudadana y a la vez se promueve la ideología de algún partido político, lo que desnaturaliza la importancia de la misma.

En cuanto a la tendencia de la cooperación internacional, el apoyo a los regímenes democráticos ha perdido prioridad debido a los ataques terrorista perpetuados el 11 de septiembre

de 2001 en Estados Unidos, siendo una prioridad desde entonces en el concierto internacional la seguridad nacional.

La cooperación en materia de gobernabilidad democrática por las dos vías principales de donantes hacia El Salvador ya antes mencionadas, viene a determinar que tipo de enfoque buscan darle éstos, ya que en la mayoría de los casos dicha cooperación está orientada al apoyo institucional de la democracia, es decir, fortalecer las estructuras o instituciones que componen el sistema democrático salvadoreño.

Con relación a lo anterior, la cooperación en materia de fortalecer la sociedad civil para que ésta ejerza la participación ciudadana, es bastante limitada debido que unos pocos (el caso de los nórdicos y los Países Bajos) son los que le apuestan a fortalecer dicha sociedad. Al haber esfuerzos aislados en materia de fortalecer la sociedad civil, se traduce en una minoría con capacidad de ser contraparte de la gestión pública y por ende en apoyo poco suficiente de la cooperación internacional en dicho esfuerzo.

Por tanto la cooperación para El Salvador en democracia se reconfigura, por dos grandes razones; la primera por la prioridad de la seguridad nacional y la segunda referente al cumplimiento de la “transición democrática” de los 10 años post Acuerdos de Paz, de los cuales se considera que ahora se buscará la “consolidación democrática”. Esto último, según los cooperantes deja de ser prioridad, ya que el país posee nivel aceptables de democracia y la sociedad con el gobierno respectivo pueden seguir construyéndola.

Si bien existen esfuerzos individuales para la realización de proyectos que busquen desarrollar a la ciudadanía, estos esfuerzos no son lo suficiente (en coherencia al aporte que dicha sociedad civil organizada debe proporcionar, ya que no se le puede dejar todo el trabajo a ésta, puesto que está el gobierno quién debe cumplir su parte junto con los partidos políticos) para tener un impacto significativo en la sociedad. Por parte de la sociedad civil organizada falta una postura y una agenda común, que definan las prioridades y estrategias a seguir para buscar primeramente una consolidación interinstitucional y posteriormente la de la sociedad civil.

B. Limitantes socioeconómicas

El estudio del área económico – social de un país determinado, y como ésta se relaciona con la gobernabilidad, y por ende con la participación ciudadana, es sin duda la vinculación de dos de los principales pilares que sustentan o legitiman la estabilidad del sistema político.

A nivel latinoamericano, la opinión pública atribuye diferente valor a la realidad económico – social y la gobernabilidad de sus respectivos países; según un estudio vertido por el *Latinobarómetro*, para las personas de los diferentes países de América Latina es más importante el desarrollo económico que la democracia, ya que un 52% de latinoamericanos declaran que el desarrollo económico es más importante que la democracia, sólo un 24% dice que la democracia es más importante, y un 17% señala que ambos por igual; cabe resaltar que este dato no sufrió variaciones entre el año 2001 y el 2002¹³⁷, indicando uno de los elementos permanentes dentro de la debilidad de la democracia en la región, pues la satisfacción de los bienes económicos viene a mediar en el apoyo al régimen democrático.

Es por ese motivo que a continuación se abordaran una serie de indicadores que representan limitantes para el desarrollo de la participación ciudadana, partiendo de la relación existente entre las condiciones socio - económicas de los salvadoreños y su voluntad al ejercicio de dicha participación.

En El Salvador, los progresos que se han logrado en materia de desarrollo social a partir de la década pasada han sido poco significativos, si bien oficialmente “las cifras muestran que la distribución del ingreso ha mejorado y la pobreza ha disminuido; el analfabetismo se ha reducido y la escolaridad se ha ampliado; la mortalidad general ha experimentado un ligero descenso y la cobertura para las enfermedades prevenibles por vacuna casi es total”¹³⁸. No obstante, amplios sectores de la población carecen de los recursos básicos para alcanzar un nivel de vida digno, la pobreza se mantiene alta, afectando agudamente a la población de zonas rurales y la distribución del ingreso sigue siendo desigual; el analfabetismo todavía cubre a la cuarta parte de la población de más de 10 años y subsisten deficiencias importantes en la nutrición de la niñez; además el desarrollo humano muestra grandes contrastes regionales, el déficit habitacional y las carencias de servicios y

¹³⁷ “Informe de prensa de resultados 2002”. p. 10. <<http://www.latinobarometro.com>>.

¹³⁸ PNUD. “Informe de Desarrollo Humano 2002”. p. 19. <<http://www.undp.org>>.

condiciones de construcción de las viviendas afectan principalmente a los pobres de las áreas rurales.

En relación a la distribución del ingreso, para 1994 El Salvador era un país con un nivel de ingreso per cápita de los más bajos en América Latina; según el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano de 1998, el ingreso per cápita de El Salvador en 1995 apenas fue ligeramente mayor a la cuarta parte del que reportó Chile, similar al de Bolivia y un 42% superior al de Nicaragua. En la década de los ochenta se experimentó un retroceso en términos económicos, ya que el ingreso per cápita tuvo una caída importante que no se comenzó a revertir sino hasta los noventa, aunque en 1997 continuaba siendo 5% inferior al de 1978. Según datos oficiales del Banco Central de Reserva en la actualidad el país tiene un ingreso per cápita de \$ 2,000¹³⁹.

Por otro lado, la pobreza ha disminuido en una forma importante desde 1991/92, pero todavía se encuentra en niveles bastante altos; según documentos del Banco Mundial en materia de pobreza, en 1997 un 48.3% de los hogares salvadoreños eran pobres, 28.7% pobres relativos y 19.6% pobres absolutos¹⁴⁰ (ver Anexo 27). Analizando los datos por área, el porcentaje de familias en pobreza es mucho más bajo en el área urbana que en la rural, y esta brecha se ha ido ampliando a lo largo del tiempo. En 1991/92 por cada hogar en pobreza en el área urbana, existían 1.2 hogares en pobreza en el área rural, para 1997 dicha relación había aumentado a 1.6; esta brecha es más amplia para la pobreza absoluta: por cada hogar urbano en pobreza absoluta, existían 2.4 hogares rurales pobres¹⁴¹.

Otro aspecto a considerar es que la divergencia urbano/rural en materia de la disponibilidad de servicios básicos sigue siendo un área que requiere atención; aunque han habido avances en este sentido, la falta de servicios prevalece en el área rural, en contraste con el amplio acceso que existe en el área urbana. En 1997, únicamente el 56.4% de los hogares rurales tenía acceso a electricidad y 39.9% a agua potable¹⁴² (ver Anexo 28).

¹³⁹ Banco Central de Reserva. "Revista Trimestral Julio- Septiembre." <<http://www.bcr.gob.sv>>

¹⁴⁰ PNUD. Op. Cit., "Informe de Desarrollo Humano 2002". p. 20

¹⁴¹ *Ibíd*

¹⁴² *Ibíd*.

Así también, un elemento importante para el estudio de un país o región determinada es lo que respecta al alfabetismo, El Salvador es uno de los países latinoamericanos que muestra niveles educativos bajos; el problema se agudizó durante la década de los 80, por la crisis económica y el conflicto armado que redujeron drásticamente el presupuesto dirigido al sector. En la década de los 90 se realizaron esfuerzos por mejorar los niveles educativos, pero todavía en 1997 se encontraron niveles muy bajos, debido que el 20.1% de la población con 10 años o más era analfabeta; dicha tasa ha sufrido una mejora de 11 puntos porcentuales en relación a 1979 (31.5%). Para 1999 se registro un aumento de 25%¹⁴³, resultando sin duda alguna un retroceso debido que el porcentaje que se registro fue demasiado significativo. Cabe destacar que aunque se han reducido, las brechas urbano-rural y de género aún son significativas, el analfabetismo urbano era aproximadamente una tercera parte del rural; así también en el área urbana el analfabetismo de la mujer fue casi el doble que el del hombre¹⁴⁴.

Sin embargo, en materia educativa no sólo la reducción del analfabetismo es importante sino también la selección de los elementos incluidos dentro de los planes curriculares de materias como *educación cívica*; pues la formación de ciudadanos conscientes viene a ser un elemento de mucho peso con relación a la participación ciudadana, ya que la intensidad con la que la ciudadanía se involucre y asimile dicha participación dependerá de elementos tales como la formación educativa recibida.

En lo referente a vivienda, históricamente El Salvador ha padecido dos tipos de problemas, que existe un agudo déficit habitacional y que las viviendas de los pobres carecen de condiciones y servicios fundamentales para una vida digna. En el país existe una agudo déficit habitacional que afecta principalmente a los pobres de zonas rurales, dicho déficit es el desequilibrio resultante entre el número total de viviendas aceptables disponibles y el número total de hogares que requieren satisfacer la necesidad de habitar en una vivienda. Según el Informe de Desarrollo Humano del 2002 (PNUD) la insuficiencia de viviendas “ascendió a 571,470 unidades en 1997, lo cual asumiendo una familia promedio de 5 miembros, indicaría que cerca de dos millones y medio de salvadoreños carecen de un lugar donde habitar normalmente”¹⁴⁵ (*ver Anexo 29*).

¹⁴³ Editorial Televisa. “Almanaque Mundial 2004”. México. p.186.

¹⁴⁴ PNUD. Op. Cit., “Informe de Desarrollo Humano 2002”. p. 22

¹⁴⁵ *Ibíd.*

Sin embargo, el progreso logrado en la solución del problema habitacional es bastante limitado; “entre 1992 y 1997 el déficit habitacional apenas disminuyó el 4%, lo cual de mantenerse la tendencia requeriría aproximadamente de 56 años para reducir el déficit reconocido nacionalmente a una décima parte”¹⁴⁶.

Este problema además se concentra en los más pobres, pues “un poco más de las 3/4 partes de la falta de vivienda la padecen, quienes reciben un ingreso no mayor de dos salarios mínimos; y un poco más de la mitad de todo el problema habitacional recae sobre los pobres rurales”¹⁴⁷.

No debe perderse de vista que aunque el problema rural es más dramático, la falta de viviendas también afecta significativamente a los pobres de las grandes ciudades y de las áreas semi-urbanas, convirtiéndose en otra dificultad que conlleva a la priorización de necesidades a las que deben buscar solución, por lo que dejan de lado el ejercicio de sus deberes como ciudadanos.

La situación educativa, de salud y de vivienda de la población, unido a las políticas económicas, y de inversión pública determinan en gran medida la situación laboral del país. La PEA (población económicamente activa) se define como el grupo poblacional constituido por las personas de diez años y más que están ocupadas o buscan activamente estarlo. En 1997 la PEA total era de 2,066,523 personas; 1,235,612 en el área urbana, y 830,911 en el área rural; de la PEA total, el 63% eran hombres y el 37% mujeres. Del total de mujeres de 10 años y más en 1997, únicamente el 35% trabajaba o buscaba activamente trabajo, en relación con el 68% de los hombres; para 1997 el 40% de la PEA estaba desempleada o subempleada¹⁴⁸. En el área rural, la participación femenina ha sido mucho más baja que la tasa observada en el área urbana. Es necesario señalar que las labores domésticas realizadas en la gran mayoría de casos por la mujer no son consideradas como trabajo. Si este fuera el caso, probablemente la tasa de participación femenina fuera mucho más alta que la masculina¹⁴⁹.

El nivel de escolaridad de la fuerza de trabajo salvadoreña es muy bajo, la quinta parte de la población económicamente activa no tenía ninguna educación en 1997, y en lo referente al área rural la cifra ascendió a casi la tercera parte. No obstante, la evolución ha sido positiva en los

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁴⁸ PNUD. Op. Cit., “Informe de Desarrollo Humano 2002”. p. 25

¹⁴⁹ *Ibíd.*

últimos cinco años, pues el porcentaje de la PEA con 7 o más años de educación aumentó de 31% en 1991- 92 a 40% en 1997 ¹⁵⁰.

En relación a los niveles macroeconómicos de El Salvador, éstos experimentaron algunos avances en los noventa; la renovación del ritmo de crecimiento de la producción durante la primera mitad de la década, la estabilización de la economía y los cambios institucionales y normativos en la política económica han convertido estos años en unos de los más intensos en transformaciones económicas.

Entre 1992 y 1995 la producción creció a tasas no menores del 6% y la sociedad se vio inmersa en un auge que elevó el consumo del salvadoreño promedio, a la vez que creció el ahorro nacional; la inflación bajó a un dígito y se mantuvo la estabilidad cambiaria; se fortaleció el manejo fiscal y se conservó la solvencia financiera externa. La década también observó la privatización del sistema financiero, la reforma de los sistemas arancelarios, políticas de desregulación y de defensa del consumidor, y la negociación de acuerdos comerciales internacionales.

Otro aspecto que en El Salvador es necesario abordar es la entrada de remesas familiares a la economía nacional, debido que corresponden a más de 30% ¹⁵¹ del PIB. Esto sin duda alguna refleja la situación en que el sistema económico del país se encuentra, pues es el Estado quien debe responder a las necesidades de sus nacionales; por tanto, dichas remesas familiares ponen en tela de juicio el modelo económico del país, además reflejan la necesidad de emigrar a otros países a causa del desempleo y los niveles de salarios existentes.

No obstante los logros alcanzados a nivel macroeconómico, la pauta de crecimiento y la modernización plantean problemas para la disminución de la pobreza, la creación de empleo y la reducción de las desigualdades regionales. Ciertamente, el crecimiento económico perdió energía después de 1994 y sólo la ha recuperado moderadamente, poniendo presión sobre la tasa de desocupación; la agricultura, donde se concentra la pobreza, que ha continuado rezagándose y los contrastes del desarrollo entre las áreas rural y urbana tienden a marcarse más; la apertura reciente de la brecha fiscal y el aumento del endeudamiento externo de corto plazo están elevando el riesgo de la estabilidad futura, y los fraudes financieros de 1997 mostraron las debilidades de la regulación

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ Banco Central de Reserva. “*Revista trimestral Enero – Marzo 2003*”. <[http:// www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)>

y supervisión financiera. De manera que han habido avances en estabilidad macroeconómica y en modernización institucional, pero aún persisten problemas con la pobreza, el empleo y las desigualdades, lo que provoca una situación adversa para el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En ese sentido, todo lo antes expuesto permite caracterizar un esbozo de la situación de El Salvador en materia socioeconómica, sin duda alguna a pesar de la elevación de los indicadores macroeconómicos a nivel internacional, la labor que aún deben realizar los representantes del gobierno es mucha y requiere de compromisos serios para mejorar la calidad de vida de la población salvadoreña, ya que como en los Acuerdos de Paz prevaleció el carácter político y no el económico - social. A partir de los aspectos abordados es comprensible que la población no crea en el sistema político y en sus respectivos componentes, realidad que no sólo se manifiesta en El Salvador sino que a nivel latinoamericano; por lo que la participación de la ciudadanía se ve limitada en asuntos públicos, por la falta de condiciones mínimas donde ésta se desenvuelva y ejerza sus derechos y obligaciones de manera ordenada y sistemática.

Cabe resaltar que las diferentes limitantes antes planteadas vienen a dificultar el desenvolvimiento dinámico que la participación de la ciudadanía podría tener; sin embargo es necesario hacer un estudio más acabado por parte de los sectores involucrados antes mencionados; en búsqueda de cada una de sus debilidades en pro del ejercicio de dicha práctica.

C. Limitantes técnicas

Tal como se mencionó anteriormente, es reducido el número de ONG's que trabajan por el fortalecimiento de la participación ciudadana en El Salvador, es decir que pocas organizaciones intentan a través de sus proyectos no sólo abordar la participación ciudadana como eje transversal sino generar una cultura democrática en la población salvadoreña.

Sin embargo, “procesos generales como la consolidación democrática, la globalización económica, social y cultural, el auge de las políticas neoliberales, el creciente interés y apelación hacia una indiferenciada pero multifacética sociedad civil, la integración regional, las reformas del Estado y su descentralización, a la par de procesos más específicos como los cambios y la

fragmentación en los movimientos sociales tradicionales, la renovación de las formas de representación y de las demandas sociales, la reducción de la ayuda externa hacia la región y el cambio en las modalidades de intervención de la cooperación internacional han hecho mucho más complejas y difíciles las condiciones para el desempeño de estas organizaciones. Todo ello sin que hayan desaparecido –o lo que es peor, mismo habiéndose profundizado– una serie de problemas estructurales con los que las ONG’s luchan desde largo tiempo atrás en esta parte del mundo, como el desempleo, la violencia, el analfabetismo, la pobreza y la desigualdad ¹⁵².

Cabe destacar que incluso el rol de las ONG’s ha tendido a confundirse, pues en El Salvador generalmente se ha concebido a este tipo de organizaciones como espacios creados por sectores políticos, o se ha vinculado su activismo a una ideología opositora a los gobiernos que han existido en el país, así también en algunos casos se les ha llegado a considerar como un medio de captación de recursos económicos para el beneficio de su propio personal; obviando que si bien han existido algunos casos de fraude realizados por *organizaciones fantasmas*, por su naturaleza las ONG’s son un actor importante en cualquier sociedad ya que constituyen espacios pluralistas, capaces de generar contraloría social e incluso de contribuir mediante su experiencia a la elaboración de políticas estatales.

En ese sentido, organizaciones como el Consorcio de ONG’s de Educación Cívica ejercen su labor en un contexto político en el que se carece de mecanismos o espacios de participación ciudadana, pues a excepción de los cabildos abiertos desarrollados en algunas municipalidades, en El Salvador no se cuenta con mecanismos como el referéndum o inclusive no existe una legislación propia que norme el ejercicio de la participación ciudadana, es más los cabildos abiertos generalmente se han realizado únicamente para informar sobre los proyectos ejecutados por las alcaldías. Así también, en dicho contexto mecanismos como las consultas populares generalmente han sido desnaturalizados al ser tradicionalmente utilizados sólo durante períodos preelectorales por parte de los partidos políticos o por el Ejecutivo para validar o justificar ante la población decisiones tomadas con anterioridad por dicho órgano.

¹⁵² Balbis, Jorge. “ONG’s, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe”. <www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm> Gestión de las transformaciones sociales – MOST, Documentos de debate, N°53.

Durante los últimos años, la sostenibilidad financiera ha representado uno de los problemas fundamentales para las ONG's, ya sea por recortes o cambios en los temas prioritarios de los países cooperantes; en algunos casos esta limitante ha encaminado a las ONG's nacionales a realizar una reconversión institucional o *reingeniería*, con la finalidad de contrarrestar los efectos negativos que los cambios en la cooperación internacional puedan tener en la ONG o en el alcance de sus proyectos.

En ese contexto, otra considerable limitante al trabajo que desarrollan las ONG's de fortalecimiento democrático es que su personal carece de conocimientos especializados, ya que en el país son pocos los miembros de ONG's que han sido formados en temas como la participación ciudadana, gobernabilidad democrática, cultura democrática, etc. Cabe destacar que el personal que maneja este tipo de temas, lo hace porque recibió algunos de estos temas dentro de su formación universitaria o por haber consultado fuentes bibliográficas o experiencias de otros países.

Así mismo, los problemas socioeconómicos del país y el *desencanto político* de la ciudadanía han limitado el impacto del trabajo desempeñado por las ONG's de fortalecimiento democrático; la apatía de muchos salvadoreños a ejercer la participación ciudadana, a pesar de conocer algunos el trabajo realizado por organizaciones como el Consorcio, pone en riesgo la existencia de este tipo de organizaciones, pues el reconocimiento por parte la ciudadanía demuestra si una ONG cuenta con legitimidad social, es decir si está respondiendo a las necesidades reales de la población.

Sin embargo, a pesar de las limitantes al ejercicio de la participación ciudadana a nivel nacional, en América Latina y el Caribe se están generando nuevos espacios e interlocutores sociales en la actividad de las ONG's, uno de esos ámbitos es el local, pues se presenta como “un escenario privilegiado para las acciones de las ONG's y para la implementación de propuestas de desarrollo viables y eficaces, sustentadas en una gobernabilidad participativa”¹⁵³. A partir del análisis de la factibilidad del trabajo realizado en el ámbito local, los resultados obtenidos en dicho ámbito bien pueden ser aprovechados para la multiplicación de la experiencia en otros escenarios.

¹⁵³ *Ibíd.*

3.2 Importancia del ejercicio de la participación ciudadana para la consolidación de una cultura democrática

A nivel internacional, la participación ciudadana es un tema que todavía carece de una visión común o un discurso articulado, ya que existen diversas concepciones sobre lo que implica la participación y el ejercicio que debe hacerse de la misma en un Estado, tal como sucede con el debate referente a las implicaciones de conceptos de trascendencia internacional como la democracia y la gobernabilidad, entre otros.

En el contexto del presente trabajo, se abordará la democracia bajo tres componentes, a saber; estructuras, procesos y cultura; dichos componentes tienen que estar interrelacionados y con una filosofía común compartida, que conlleven a determinar si un sistema de gobierno es democrático. Cabe recalcar que para que la participación ciudadana sea parte activa y dinámica de dicho sistema, debe sustentarse en cada uno de esos componentes antes mencionados de manera armónica y tolerante.

En el caso de El Salvador y a diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, la posición gubernamental dice que el país ya pasó la transición democrática, es decir, que existe un mínimo aceptable de las instituciones parte que conforman dicho sistema y sus respectivos procesos. La gran interrogante es ¿qué ha pasado con las orientaciones hacia el sistema político?, la cultura no se puede dejar de lado debido que en el sistema democrático no solamente pueden jugar de un solo bando, sino que se necesita a una ciudadanía informada, capaz de exigir y cumplir sus derechos y obligaciones. Es por ello que debe hacerse un esfuerzo más sistematizado para fomentar la cultura democrática por parte de tres sectores : el gobierno, las agencias de cooperación internacional y la sociedad civil organizada.

En relación a la importancia de la participación ciudadana, si bien es cierto aún existen perspectivas conservadoras que consideran que la participación permanente de la ciudadanía divide a la sociedad y evidencia la insatisfacción de la misma con respecto al sistema, también es posible mencionar que otra corriente de pensamiento contempla a la participación ciudadana como el involucramiento activo de los individuos para incidir en las decisiones estatales que les afectan, y poder así alcanzar el bien colectivo.

Así pues, esa última concepción considera que el ejercicio de la participación ciudadana no implica únicamente la búsqueda de intereses particulares dentro de un marco institucional que respete las reglas del juego, sino más bien un involucramiento en todas las fases del desarrollo de un país; es decir, que en un entorno de equidad y sostenibilidad no sólo exista un desarrollo político a nivel institucional, sino incluso un autodesarrollo de los individuos. Puesto que un sistema democrático no se compone únicamente de instituciones y reglas que aseguren el desenvolvimiento seguro del mercado, también requiere de una ciudadanía fortalecida que ejerza su participación.

En las últimas décadas, entidades de carácter internacional han motivado a diferentes países a resolver sus conflictos armados como un primer paso para la consecución de un sistema político más inclusivo, en muchos de estos países ha llegado a establecerse un marco institucional que garantice los derechos de la ciudadanía, el problema es que no se ha profundizado en el desarrollo económico y social de los nuevos sistemas democráticos. Además, el desarrollo político de dichos Estados generalmente no es resultado de estrategias nacionales sino más bien de las políticas y proyectos de organismos multilaterales y agencias de cooperación; sin embargo, debe destacarse que no por esto la cooperación internacional debe ser rechazada, sino más bien ésta no debe captarse para solucionar a corto plazo los problemas del país y del modelo en funcionamiento, sino que debe ser utilizada para el apoyo de estrategias nacionales de desarrollo.

Así también, en años recientes entidades de carácter social han realizado acciones para la promoción de la cultura de paz en el ámbito internacional, dicho concepto bien puede considerarse como el primer acercamiento al actual de *cultura democrática*; entre esas entidades se encuentran la UNESCO con la declaración del 2000 como el año de cultura de paz, la ONU que declaró la década 2001-2010 como el “Decenio Internacional para una Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo”, y la Iglesia Católica, a través de los mensajes del Papa Juan Pablo II en el marco de la Jornada Mundial de la Paz (2003).

En lo que respecta a la UNESCO, El Salvador recibió su apoyo en 1993 con motivo de la preparación del Programa de Cultura de Paz, elaborado por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA). Aunque dicho programa fue preparado para beneficiar a todos los salvadoreños, la población objetivo eran los jóvenes, mujeres y desmovilizados; siendo las áreas de acción: “ciudadanía democrática y desarrollo humano, rescate y

fomento de la identidad nacional en una cultura de paz, y aprendizaje y vivencia de una cultura de paz”¹⁵⁴.

En ese contexto, resulta indispensable entender ¿ cuál es la importancia del ejercicio de la participación ciudadana en El Salvador ? y ¿ qué relación existe entre la participación ciudadana y la cultura democrática ?. Como respuesta a estas interrogantes, debe primero comprenderse que el ejercicio de la participación ciudadana es un proceso histórico y cultural de cada Estado.

Un problema común en países como El Salvador es que los ciudadanos generalmente no tienen desarrollado el *juicio político*, es decir la combinación de sentido moral y justicia que permite analizar y presentar una posición ante los asuntos públicos¹⁵⁵; por diversos motivos en el país prevalece la apatía y limitados espacios para el ejercicio de la participación ciudadana, tal es el caso de los cabildos abiertos.

A pesar del nuevo contexto generado por los Acuerdos de Paz, en numerosas ocasiones los salvadoreños interesados en incidir en las decisiones públicas que les afectan o aquellos que mediante el trabajo coordinado con actores nacionales como las ONG’s de fortalecimiento democrático han requerido cuentas a instancias gubernamentales, continúan siendo considerados opositores al sistema; ante dicha realidad es posible apreciar que aún se necesita continuar trabajando en aspectos como la reducción de la exclusión, generación de diálogo y consenso entre la sociedad y el gobierno, principalmente con el central.

La participación ciudadana representa para los salvadoreños mucho más que el derecho a ejercer el sufragio y/o la posibilidad de exponer sus necesidades reales a candidatos a puestos públicos, o a funcionarios gubernamentales en un cabildo abierto o una consulta popular; el ejercicio de la participación permite exigir a los gobernantes transparencia en la utilización de presupuestos, así como un involucramiento en el desarrollo de proyectos destinados a sus comunidades, entre muchas otras acciones.

¹⁵⁴ The Republic of El Salvador. “Promoting a culture of peace to consolidate peace and democracy. Report to the donors meeting”. Preliminary version. March, 1994, p.18.

¹⁵⁵ Tejerina, Rafael del Águila. “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <<http://www.campues-oei.org/oeivirt/rie12a02.htm>>

Por la importancia que posee la participación ciudadana, otros países de la región disponen de mecanismos de participación como el referéndum y la revocación de mandato; sin embargo, El Salvador carece de mecanismos como éstos e inclusive de una ley que regule tal ejercicio, pues a pesar de que no depende de una ley el desarrollo de la participación ciudadana, la existencia de esta normativa contribuiría a respaldar institucionalmente su práctica.

Otro aspecto que es necesario destacar es que debido a su cercanía con la población, el gobierno municipal es quien en la mayor parte de casos ha logrado establecer con éxito una relación más abierta con la sociedad civil, representando el espacio idóneo para iniciar el desarrollo de la participación ciudadana y a futuro lograr multiplicar esas experiencias al gobierno central.

Pues debido a la complejidad de problemas que debe solventar el gobierno central, las instituciones públicas no siempre tienen la capacidad de identificar los problemas reales de la ciudadanía o las decisiones tomadas no son las adecuadas según cierto grupo de salvadoreños; por tal motivo el ejercicio de la participación ciudadana se perfila como la posibilidad de los ciudadanos de establecer una coordinación responsable con la administración pública y así aportar su conocimiento a la planificación de procesos que mejoren su condición.

Así también, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para la planificación de programas y planes facilitaría la ejecución de los mismos, pues “los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican”¹⁵⁶.

Como respuesta a la segunda interrogante ¿ qué relación existe entre la participación ciudadana y la cultura democrática ? debe considerarse que al ser la participación ciudadana un elemento primordial para asegurar la gobernabilidad de un Estado, en la medida que ésta se practique y sea asimilada por la sociedad generará una cultura democrática, la cual a su vez asegurará la estabilidad del sistema.

¹⁵⁶ “Marco Teórico de la Participación Ciudadana”.<http://www.sdnnic.org.ni/participacion_ciudadana/marco_conceptual.htm>

Sin embargo, antes de abordar lo que comprende la cultura democrática es necesario mencionar que después de la firma de los Acuerdos de Paz, el concepto *cultura de paz* apoyado por la UNESCO tomo auge, debido a la transición que el país se encontraba viviendo; pero a diez años de firmada la paz, el Centro de Paz en la Memoria del Foro Regional “Centroamérica, Acuerdos de Paz y Transición Democrática: Los Desafíos de la Región al Siglo XXI” afirmó que no se podía dar por sentada la cultura de paz, mientras no se superaran en el país las causas que daban origen a la violencia: superación de pobreza, oportunidades equitativas para el desarrollo, libertad de expresión y organización.

Desde la perspectiva de la UNESCO dicha cultura debía construirse a partir de la educación, considerando que “la cultura de paz está vinculada intrínsecamente a la prevención de los conflictos y a su solución por medios no violentos. Es una cultura fundada en la tolerancia, la convivencia y la solidaridad cotidiana, es una cultura que respeta los derechos de todos – este principio de pluralismo garantiza la libertad de opinión – y que se orienta esencialmente a prevenir los conflictos en sus raíces, concediendo toda la importancia debida a los nuevos peligros que, sin tener un carácter bélico, se ciernen sobre la paz y la seguridad: por ejemplo, la exclusión, la pobreza extrema y el deterioro del medio ambiente”¹⁵⁷.

En el caso específico de la *cultura democrática*, para su existencia es imprescindible que los ciudadanos además de estar convencidos de poseer derechos inalienables cuenten con: disposición a participar en los asuntos públicos, respeto a las leyes, instituciones gubernamentales confiables, libertad de vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y sus respectivas decisiones, rechazo a la violencia, tolerancia, espíritu de moderación, etc ¹⁵⁸. Resulta necesario subrayar que la tolerancia como valor de la cultura democrática no debe reducirse a vivir y dejar vivir, pues también implica el mutuo respeto y la no discriminación.

En este sentido, la generación de los valores necesarios para el ejercicio de la participación ciudadana supone la necesidad de concientizar a la sociedad civil sobre la importancia de la misma; en El Salvador dicha función ha sido asumida por entidades como las ONG’s de fortalecimiento democrático; pues en lo que respecta a la educación formal, aún existen personas que no pueden por

¹⁵⁷ “La UNESCO y la Cultura de Paz”. <<http://www.unesco.cl/html/doc/paz.htm>>

¹⁵⁸ Iniciativa Social para la Democracia. “Participación ciudadana y cultura política democrática”. San Salvador, abril de 2000, p.11-12.

diversos motivos acceder a ella o porque los programas de educación cívica requieren de temas necesarios para crear una sociedad más democrática. Pues si la educación cívica se propone la formación del ciudadano, los programas de dicha materia no deben comprender únicamente el desarrollo de actitudes morales, sino también la formación necesaria para adquirir actitudes críticas que le permitan al ciudadano ejercer posición determinada ante planteamientos de tipo político.

3.3 Perspectivas de la participación ciudadana como alternativa para el fomento de una democracia más participativa en El Salvador

A pesar de que el poder público emana del pueblo salvadoreño, la Constitución de la República en el artículo 85 no sólo determina que el gobierno del país debe ser republicano, democrático y representativo; sino también caracteriza a los partidos políticos como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.

Sin embargo, después de haber analizado que la participación ciudadana implica más que el ejercicio del sufragio, así como se ha establecido la diferencia con la participación política que ambiciona el alcance del poder; cabe destacar que si bien el pueblo cede su cuota de poder a los representantes que elige en los períodos electorarios, dicho ejercicio no impide a la ciudadanía el derecho a incidir en las decisiones de interés público. En el entendido, que los ciudadanos deben tener la posibilidad de expresar sus necesidades u opiniones y/o controlar el desempeño de los representantes públicos elegidos.

Pues, a pesar de que el desarrollo de períodos electorarios es fundamental para legitimar la existencia de un régimen democrático, la democracia no se limita a esto; los ciudadanos no pueden reducirse a súbditos que callan y obedecen, son personas que no por desarrollar su capacidad de pensar y discutir deban ser considerados como opositores al sistema político existente.

Sin embargo, existen actualmente diversas condiciones que pueden llegar a limitar o facilitar el ejercicio de la participación ciudadana en el país, un problema fundamental que ha venido limitando el desarrollo de dicha participación es que durante la década y media transcurrida entre 1980 y 1995, el crecimiento económico regional ha sido inferior al de la población; se han

agudizado los problemas de desempleo, el porcentaje de pobres es similar al que existían en 1970¹⁵⁹ y se ha ensanchado la brecha que separa a las familias ricas de las pobres.

Dichas inequidades sociales se tornan más sensibles o impactantes en una sociedad políticamente de carácter democrático, en razón de los principios que las inspiran y de los objetivos que sus cartas políticas proclaman. Por ello, el mayor desafío de la democracia latinoamericana y en el caso concreto de El Salvador, es sumar a la legitimidad jurídica que ya se posee, la legitimidad social de la que carecen, calidad que un sistema político adquiere cuando los ciudadanos le atribuyen la virtud de percibir sus necesidades y dar solución a las mismas.

Es decir, cuando la democracia sea capaz de producir resultados concretos y tangibles en los campos económico y social, además de garantizar la libertad y los derechos humanos y promover la participación de la ciudadanía, sus instituciones se consolidaran en la conciencia colectiva y sus valores pasaran a formar parte de la cultura salvadoreña; a partir de entonces su supervivencia quedará garantizada (Hurtado, 1998).

Referente al campo económico, si bien un logro notable en comparación a la década de los ochenta es que a partir de 1991, el crecimiento económico moderado con una creciente estabilidad de precios se vio reforzado por una notable afluencia de capital internacional, atraído en parte por las altas tasas de interés y también por la confianza que inspiraban la consolidación de regímenes democráticos. No obstante, la evolución de las economías se ha enmarcado en la vulnerabilidad, en muchos casos la estabilidad macroeconómica se ha logrado a costa de un voluminoso déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, financiado en algunos casos con capital volátil, que puede retirarse al menor asomo de cambios que reduzcan la confianza de los inversionistas.

En ese contexto, la equidad en términos económicos se ha visto afectada por dos fenómenos; el primero, se debe al aparato productivo, la liberalización del comercio no ha logrado generar empleos suficientes, aunque el empleo ha aumentado, la brecha entre los salarios también ha reportado un incremento en su diferencia. El segundo es que las políticas públicas que tenían por objeto aliviar las manifestaciones más graves de pobreza y marginalización, no han contado con los recursos para lograr sus objetivos.

¹⁵⁹ PNUD. "Como reducir la pobreza en América Latina y el Caribe". Quito – Ecuador, 1997. p. 425 – 468.

Es así que el deterioro de la equidad ha quedado aun más en evidencia en el plano macroeconómico, en el que los procesos de ajuste estructural*, han forzado a las empresas a adaptarse a las nuevas circunstancias, regidas por las señales del mercado y las nuevas formas de regulación de las actividades productivas.

Los resultados de las reformas de políticas económicas a nivel internacional no han sido muy satisfactorios para todos los países, en El Salvador el sector social se vio fuertemente golpeado por los mecanismos de ajuste; es por eso que para finales del siglo anterior, se mantuvo un pequeño nivel de crecimiento en el país, más éste no contribuyó al alivio de la precariedad social, al contrario la erradicación de la extrema pobreza se ha vuelto un tema prioritario, en especial para aquellas instituciones u organismos determinantes en la política económica, que pretenden elevar los niveles de desarrollo.

En materia económica, se perfila que de no construirse una estrategia nacional que incluya a todos los sectores: la mediana, pequeña y micro empresa, así también los pequeños agricultores; se continuará en detrimento de lo que le favorece solamente a la grandes empresas. Siendo esto último la apertura indiscriminada a los tratados de libre comercio, en el marco de los cuales las grandes empresas de países con una economía desarrollada obtienen la mayor parte de ventajas, en comparación a los productores nacionales.

Además en el área social, existen problemas de carácter estructural, como el acceso y la calidad de la educación, vivienda, salud, servicios básicos, entre otros; para lo cual se necesita una estrategia diseñada por las diferentes entidades involucradas, que busque dar soluciones que permitan la existencia de un consenso nacional y no continuar tratando dichas disparidades con políticas de gobierno.

Mientras no se brinde solución a los problemas estructurales de carácter social, difícilmente se tendrá una participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, debido que la prioridad esencial de los salvadoreños generalmente está encaminada a solventar sus necesidades estrictamente básicas, lo cual limita el involucramiento de los mismos.

* Paquetes de políticas implementadas por los países con crisis y diseñadas por los organismos económicos y financieros internacionales, tales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano para el Desarrollo, entre otros.

En lo que respecta al ámbito político, resulta importante considerar que a partir del ejercicio constante de la participación ciudadana en el país, ciertos indicadores nacionales registrarían cambios, tal es el caso del índice de confianza en el sistema político que podría elevarse y por el contrario la apatía ciudadana posiblemente se reduciría; el problema es que limitantes como la polarización política existente, impiden en la actualidad que los representantes públicos pueden concebir a los ciudadanos como contralores de las acciones gubernamentales y no como opositores del sistema existente. Un ejemplo hacia donde se dirige el país con la polarización existente, se puede evidenciar a través del papel que juegan los medios de comunicación, ya que muchas veces publican noticias en una coyuntura política pre-electoral (*ver Anexo 30*) en la que recogen valoraciones con tendencias partidarias, afectando esto en gran medida los esfuerzos ciudadanos de actores sociales que buscan contribuir al sistema democrático, ya sea como interlocutores o facilitadores de mecanismos de participación ciudadana.

En este sentido, las ONG's y las diferentes organizaciones ciudadanas seguirán siendo estigmatizadas por los grupos conservadores, si éstas no buscan medidas estratégicas para dar a conocer su identidad con la ciudadanía, y no con los partidos políticos; así como la implementación de una metodología más definida y controlada, para evitar que los participantes utilicen los espacios ciudadanos para plantear y movilizar gente a los partidos políticos.

Además, ante la proximidad de un nuevo período de elecciones resulta necesario mencionar que de mantenerse un gobierno de derecha, el nuevo gobierno probablemente por lo menos considere la participación de la ciudadanía en determinadas ocasiones y a través de consultas ciudadanas (participación tutelada); esto como producto de la experiencia de ARENA ante los resultados obtenidos en las pasadas elecciones (2003), en las que mediante los resultados la población evidenció cierto descontento por aspectos como la exclusión, la falta de diálogo y consenso mostrados por el gobierno central.

Por otro lado, de ganar el órgano Ejecutivo un partido de izquierda no se garantiza mayor apertura a la participación de la ciudadanía, como la desarrollada por gobiernos locales liderados por el FMLN; pues al administrar el poder central, como partido de gobierno podría calificar la participación ciudadana como un elemento desacreditador de sus decisiones; o bien podría inclusive desnaturalizar la participación a través de una utilización exagerada para justificar su accionar.

Por lo que la promoción de la participación ciudadana por las instancias gubernamentales genera incertidumbre en la creación y seguimiento de planes participativos para la toma de futuras decisiones de la nación.

Así también, en lo que respecta a la influencia de actores externos se vislumbra que una parte considerable de la cooperación internacional dirigida a la participación ciudadana, continuará orientándose a la realización de proyectos de beneficio comunitario en coordinación con los ciudadanos interesados, sin embargo existe y proseguirá desarrollándose una tendencia de cooperación que a pesar de no disponer de una cantidad similar de fondos se orienta a la formación de ciudadanos aptos para incidir en la toma de decisiones de interés nacional.

Además, la democracia representativa no podrá hacerse más participativa si los mecanismos de participación ciudadana existentes, siguen siendo de uso limitado y no se genera la conciencia necesaria en los salvadoreños sobre la importancia de participar en los mismos. Pues aunque se lograra disponer de una fundamentación jurídica para el ejercicio de la participación ciudadana, ésta no tendrá el peso suficiente si no existe una cultura que permita la perdurabilidad de dicho ejercicio, y un sistema de justicia eficiente que vele por el cumplimiento real de la ley.

Así también, de continuarse la tendencia partidaria de caracterizar la participación electoral de los salvadoreños como el ejercicio de participación ciudadana, los partidos políticos continuarán evidenciando un carente interés en la conscientización de salvadoreños sobre la importancia del ejercicio de dicha participación y los diversos mecanismos a través de los cuales puede incidirse en la toma de decisiones públicas.

En lo que respecta a las perspectivas sobre el trabajo de las ONG's de fortalecimiento democrático en El Salvador, cabe destacar que cada vez son más las organizaciones que incluyen dentro de sus proyectos el ejercicio de la participación ciudadana como eje transversal; sin embargo, se perfila que sólo un número limitado de ONG's continuará trabajando tal participación en una forma más completa, es decir con el objetivo de desarrollar la capacidad de incidencia de los ciudadanos en el ámbito público.

Uno de los problemas fundamentales para el desempeño de estas ONG's es el antagonismo existente entre gobierno y ONG's para la articulación de esfuerzos, sin embargo cada vez se hace

más necesario el establecimiento de convenios de trabajo o acciones comunes entre instituciones de gobierno y Sociedad Civil, ya que podrían generar un impacto más social. En este sentido una visión más democrática y articulada por los diferentes actores del sistema político posibilitaría un intercambio de experiencias que genere espacios de concertación, tolerancia y respeto.

La educación en valores que organizaciones como el Consorcio pueda desarrollar en el país, no generará mayor incidencia en la población de las microregiones en las que se desenvuelve la institución; pues el conocimiento adquirido por los participantes del proyecto no es satisfactoriamente multiplicado a los demás pobladores de la región; así como la experiencia de las ONG's del área ya mencionada, no han sido consideradas por las instancias responsables de impartir la educación formal, como fuentes de enriquecimiento de los planes de estudio de la educación cívica a nivel nacional.

A pesar de la inutilización de la experiencia de estas ONG's, dichas organizaciones tienen una gran influencia en la construcción de sistemas institucionales más pluralistas, así como continuaran sirviendo de enlace entre el gobierno y la sociedad civil.

No obstante, en la medida las ONG's nacionales no se prepararen para los constantes cambios de la agenda internacional y los recortes acaecidos en los presupuestos de los Estados cooperantes, ya sea producto de modificaciones internas o aspectos como la conclusión oficial del período de transición político suscitada en El Salvador; organizaciones tales como el Consorcio de ONG's de Educación Cívica tendrán que enfrentarse a problemas de identidad o falta de sostenibilidad financiera.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana debe distinguirse de otras formas de acción política colectivas, como las rebeliones o movimientos que se han manifestado abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental; estos casos no pueden considerarse ejemplos de participación ciudadana, pues ésta última tiene que ejercerse en un marco de aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar. Así mismo, la participación ciudadana implica una fuerza social organizada que desarrolla actividades en el marco autogestionario, cooperativo, gremial, filantrópico, etc. en tanto dichas actividades supongan una relación con el Estado, y por ende la necesidad de actuar en el ámbito público; de lo contrario no constituyen acciones para la participación ciudadana.

En los sistemas democráticos de tipo representativo como es el caso de El Salvador, la participación ciudadana generalmente ha sido reducida al ejercicio del sufragio universal, a pesar que la primera puede llevarse a cabo tanto en períodos electorales, como fuera de éstos. Si bien un principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana debe extenderse a la incidencia en las decisiones políticas cotidianas. En este sentido, los gobiernos democráticos enfrentan dificultades para combinar su sistema representativo con el de participación ciudadana directa, sin embargo la construcción de una democracia representativa más participativa puede edificarse a través del cumplimiento de mecanismos más conocidos como los cabildos abiertos, el plebiscito; incorporando otros como el referéndum, derecho de petición, derecho de revocación de mandato, y promoviendo aquellos mecanismos o espacios locales creados en el marco de la participación ciudadana.

La firma de los Acuerdos de Paz hizo aún más evidente que El Salvador estaba encaminado a profundos cambios que no sólo implicaban el paso de la guerra a la paz, sino también el abandono de antiguas formas verticalistas de poder, dejando de lado un régimen autoritario por la búsqueda de la consolidación de uno democrático; incluso la sola firma de los acuerdos fue un acto de construcción de cultura de paz. Sin embargo el cumplimiento de lo pactado no sólo se ha visto entorpecido en lo que respecta a la puesta en marcha de algunos acuerdos, sino también por la existencia de vacíos o contradicciones dentro del funcionamiento de instituciones en las cuales la

sociedad civil debió haber tenido la oportunidad de incidir en la toma de decisiones sobre situaciones de su interés; tal es el caso de la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ) y el Foro de Concertación Económico y Social.

De igual manera, los aspectos democrático y representativo que menciona el artículo 85 continúan siendo cuestionables en la realidad salvadoreña, por motivos tales como la poca confiabilidad y transparencia de los procesos utilizados para acceder a cargos públicos, la exclusión en los procesos electorales y en la toma de decisiones de alto nivel, la ineficiente representatividad ejercida por los funcionarios elegidos popularmente, el autoritarismo manifestado por algunos representantes de gobierno, la polarización política, la falta de normativas que regulen la participación, la orientación del proceso democrático en función de las elites, la arraigada apatía ciudadana por participar en los asuntos públicos debido a los escasos beneficios palpables en estos últimos 10 años, la incongruencia de la cultura política con la estructura democrática, la poca prevalencia del estado de derecho, entre otros. Por tal motivo el sistema político generado a partir de los acuerdos de paz aún conserva características heredadas de regímenes anteriores que están provocando un distanciamiento entre gobernantes y gobernados, y a la vez debilitando el proceso de consolidación democrática en el país.

Por otra parte, el establecimiento de un pacto apoyado por los principales actores políticos como marco para estructurar el nuevo orden democrático trajo consigo el respeto de derechos fundamentales como la libertad de expresión y de asociación, la descentralización, así como la apertura de espacios a nuevos actores políticos y sociales, dichas condiciones aunadas a la incidencia externa de países cooperantes han contribuido al desarrollo de ONG's de fortalecimiento democrático, que promueven mecanismos novedosos de participación ciudadana. Las ONG's son un factor importante en cualquier sociedad ya que constituyen espacios pluralistas, capaces de generar contraloría social.

La cooperación internacional ha sido incidente en la búsqueda de la construcción de un Estado donde se respetaran las libertades fundamentales de los ciudadanos, ya que a través de su cooperación diferentes países y organizaciones incidieron en la conclusión del conflicto por la vía pacífica y la instauración de un sistema político más democrático en el país. Además, la cooperación recibida en el ámbito de la gobernabilidad y participación ciudadana ha sido dirigida

a dos áreas: la primera referente al fortalecimiento de las instituciones democráticas que componen el sistema; mientras que la otra de forma más limitada, se orienta a la formación de ciudadanos capaces de incidir en las decisiones públicas que les afectan.

En este contexto el país se vio orientado a la búsqueda de instaurar procesos democráticos, y la firma de los Acuerdos de Paz marcó el punto de partida para que un grupo de ONG's nacionales iniciaran su trabajo para el fortalecimiento democrático, incluyendo la participación ciudadana no sólo como un eje transversal de sus programas, sino como proyectos mismos.

En El Salvador, las ONG's surgidas en la década de los 80 como mediadoras entre las agencias internacionales y comunidades locales para la puesta en marcha de proyectos de asistencia evolucionaron a partir de los acuerdos de paz, ya que estas se convierten en una nueva expresión del proceso de reorganización y constitución de la sociedad civil, en la denominada transición democrática, ampliando sus horizontes de acción a la defensa de los derechos humanos y civiles, medioambiente, genero, etc. así como promoviendo la participación progresiva de la sociedad.

Sin embargo, la proliferación y diversificación de las ONG's en El Salvador durante la década recién pasada no implica por ende una elevación en lo niveles de participación ciudadana, ni mucho menos podría considerarse como la expresión de una mayor voluntad por parte de la ciudadanía de involucrarse en procesos de incidencia en la toma de decisiones estatales. Las ONG's de fortalecimiento democrático como un actor más dentro del sistema político salvadoreño, se han convertido en facilitadoras y promotoras de acciones que fortalecen y amplían los procesos democráticos participativos en los municipios, a través de proyectos que elevan la capacidad de actuación socio – política de los ciudadanos en la vida pública local y nacional.

El trabajo realizado por el Consorcio ha propiciado las herramientas necesarias en la concientización de los ciudadanos sujetos de sus proyectos, para el involucramiento de los mismos en la generación de propuestas que den solución a los problemas de la comunidad, así mismo ha motivado a los líderes a fortalecer la organización local como medio para incidir en la gestión municipal, sin embargo dichos logros aunados a los alcanzados por otros sectores de la sociedad

civil, aún no representan un impacto determinante para la consecución de una sociedad más participativa.

Dentro de las estrategias implementadas por el Consorcio, son la innovación temática en materia de democracia y el fortalecimiento institucional, los dos pilares que le han permitido a la organización su permanencia dentro del sistema político como actor de la sociedad civil, en aras de consolidar espacios para la participación permanente; así como le ha posibilitado convertirse en contraparte local para la cooperación de los Países Bajos y Nórdicos. Si bien el Consorcio de ONG's de Educación Cívica promueve mecanismos permanentes de participación ciudadana a través de la figura de mesas ciudadanas; no ha podido desarrollar estrategias concretas que le permitan asegurar la sostenibilidad de dichas mesas. Así mismo, el Consorcio aun no cuenta con un sistema evaluativo capaz de determinar la eficiencia y eficacia de los objetivos alcanzados por la institución.

Durante los últimos años transcurridos a partir de la transición política del país, ha quedado de manifiesto que si bien es cierto el sistema político salvadoreño reconoce al ciudadano como protagonista central de dicha transición, en realidad no genera las condiciones suficientes para que la sociedad civil ocupe el lugar que le corresponde en la toma de decisiones nacionales.

Aunque la incidencia de la comunidad internacional y la necesidad de solucionar el conflicto armado interno llevaron al país a establecer una nueva institucionalidad política, la transición del sistema político no fue asimilada a nivel cultural al mismo tiempo, actualmente aún persiste un desfase entre las exigencias o requerimientos que debe cumplir el nuevo sistema y la asimilación de las transformaciones por parte de los representantes públicos que lo administran. Por lo tanto la participación ciudadana no ha sido asimilada a nivel cultural, manteniéndose por algunos actores de la realidad nacional una concepción limitada que reduce la participación al ejercicio del voto, la emisión de opiniones en consultas y/o la intervención de los ciudadanos en el desarrollo de proyectos.

A pesar de que los partidos políticos constituyen el medio legítimo por el cual la población es representada en el gobierno, en el marco de la democracia representativa salvadoreña los partidos no representan los intereses reales de la población que los ha elegido, sino más bien a las directrices propias que sus dirigentes determinan. Y es que la polarización existente y la falta de voluntad

política continúan obstaculizando el ejercicio de la participación ciudadana, al caracterizar los intentos de contraloría social como una acción de oposición al sistema.

En El Salvador, los progresos que se han logrado en materia de desarrollo social a partir de la década pasada han sido poco significativos, ya que amplios sectores de la población carecen de los recursos básicos para alcanzar un nivel de vida digno, la pobreza se mantiene alta, afectando agudamente a la población de zonas rurales y la distribución del ingreso sigue siendo desigual; el analfabetismo todavía cubre a la cuarta parte de la población de más de 10 años y subsisten deficiencias importantes en la nutrición de la niñez; el déficit habitacional y las carencias de servicios y condiciones de construcción de las viviendas afectan principalmente a los pobres de las áreas rurales.

El área económica se ha enmarcado en la vulnerabilidad, pues las reformas de políticas económicas impuestas por los organismos económicos internacional no han sido satisfactorias para El Salvador, dado que el sector social se vio fuertemente golpeado por los mecanismos de ajuste estructural.

En ese contexto, la equidad en términos económicos se ha visto afectada por dos fenómenos; el primero, se debe al aparato productivo, ya que la liberalización del comercio no ha logrado generar empleos suficientes conllevando a las empresas a adaptarse a las nuevas circunstancias, regidas por las señales del mercado y las nuevas formas de regulación de las actividades productivas. El segundo es que las políticas públicas que tenían por objeto aliviar las manifestaciones más graves de pobreza y marginalización, no han contado con los recursos para lograr sus objetivos.

Las inequidades económico - sociales resultan más agravantes en una sociedad políticamente de carácter democrático, en razón de los principios que las inspiran y de los objetivos que sus cartas políticas proclaman. Por ello, el mayor desafío de la democracia salvadoreña, es sumar a la legitimidad jurídica que ya posee, la legitimidad social de la que carece, calidad que un sistema político adquiere cuando los ciudadanos le atribuyen la capacidad de percibir sus necesidades y dar solución a las mismas.

Es por ello, entre las diferentes características que debe de poseer el perfil de un ciudadano en torno al ejercicio de la participación ciudadana; corresponde integrar lo educativo en torno al civismo, lo informativo con relación al ámbito nacional y los quehaceres del gobierno, sentido de corresponsabilidad con un nivel de asociatividad que permita ser contraparte del gobierno en torno a sus intereses, así mismo tolerancia que permita la convivencia entre las diferentes formas de pensar y actuar.

RECOMENDACIONES

La experiencia positiva en materia de participación ciudadana en algunos municipios debería extenderse a otros escenarios, por la facilidad que representa la interacción que existe en éste ámbito entre las autoridades municipales y los ciudadanos.

Temas de interés nacional como la participación ciudadana deben abordarse a partir de políticas estatales y/o estrategias nacionales de desarrollo, por la complejidad que implican; y no ser trabajadas con políticas particulares de cada gobierno que acceda al poder.

La práctica limitada de los mecanismos de participación existentes en el marco del Código Municipal, evidencia la limitada conciencia de los gobernantes y ciudadanos sobre la importancia del ejercicio de los mismos; así como la necesidad de incorporar nuevos mecanismos de participación, en la medida se consolide una cultura política que permita la utilización de tales mecanismos.

En El Salvador es necesaria la creación de un marco jurídico propio para la regulación de la participación ciudadana; a pesar de que no depende de una ley el desarrollo de su ejercicio, la existencia de esta normativa en el país contribuiría a respaldar institucionalmente su práctica.

Dentro de la educación en valores debería incorporarse un análisis del período de conflicto interno acaecido, para que los jóvenes puedan analizar la importancia de preservar un sistema democrático. Un aspecto primordial es incluso el establecimiento de convenios entre la institución pública responsable de la formación de los individuos y organizaciones civiles de educación.

Para que la implementación de la educación en materia cívica sea efectiva, su currícula debe contener componentes de calidad, es decir textos con diferentes elementos relacionados al desenvolvimiento de los ciudadanos en un sistema democrático. Además debe ser impartida por personal que proporcione una orientación preparada y adecuada, que implique más que el impartir valores estrictamente morales o el respeto por símbolos de identidad nacional; así mismo, su asimilación tiene que acompañarse de una praxis que permita la aprehensión de conocimientos específicos del área.

La utilización de la cooperación internacional orientada al fomento de la participación ciudadana, debe ser determinada en coordinación por diferentes actores, entre ellos; las agencias o entidades cooperantes, el sector gubernamental, la sociedad civil organizada y los partidos políticos. Ya que dichos actores tienen que definir las prioridades sobre las cuales concentraran sus labores, todo esto con la finalidad de no realizar esfuerzos aislados y no integrados a un plan concensado por todos.

La visión de democracia en cuanto a estructuras, procesos y cultura, tienen que estar dichos componentes interrelacionados y con una filosofía común compartida, que conlleven a determinar el sistema de gobierno democrático. Cabe recalcar que para que la participación ciudadana sea parte activa y dinámica de dicho sistema, debe sustentarse en cada uno de esos componentes antes mencionados, de manera armónica y tolerante. Ya que al consolidarse las instituciones en la conciencia colectiva y sus valores pasen a formar parte de la cultura salvadoreña; a partir de entonces su supervivencia quedará garantizada.

Los consorcios o coordinaciones de ONG's deben desarrollar políticas adecuadas que les permitan superar ciertos errores en el desarrollo de su labor, algunos de los que tienen que identificar y solventar son: lapso de tiempo que utilizan para tomar ciertas decisiones; evitar el predominio de alguna de las organizaciones integrantes en particular o la recarga de trabajo a una de éstas; su presencia como institución no debe estar comprometida con intereses partidarios o de gobierno, dejar bien establecidos los mecanismos a aplicar en la toma de decisiones o en el establecimiento de relación con las autoridades oficiales, entre otros.

Las ONG's deben trabajar por la conservación de la legitimidad social, principalmente en el caso de las organizaciones de fortalecimiento democrático, mediante criterios específicos tienen que realizar evaluaciones periódicas sobre el reconocimiento que la sociedad civil hace de la forma en que la institución responde a las necesidades reales de la ciudadanía. Algunos de los indicadores que contribuyen a justificar el mantenimiento de la institución son: la difusión que logran de sus materiales, la capacidad de convocatoria que poseen, reconocimiento de sus funciones por parte de otros actores de la realidad nacional, las áreas de trabajo y la cantidad de beneficiarios de sus proyectos, estrategias aplicadas a las limitantes propias del área urbana y la rural, el reconocimiento de organizaciones o redes a nivel regional o internacional, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Ordenamiento jurídico

Constitución de la República de El Salvador. FESPAD ediciones, 4ª edición, 1998.

Código Electoral. Tribunal Supremo Electoral. Editorial Edit – TSE, 4ª Edición, San Salvador, El Salvador, enero de 2003.

Código Municipal de la República de El Salvador (con sus reformas). Editorial Jurídica Salvadoreña. 9ª. edición, febrero de 2002.

Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro de El Salvador, San Salvador, 1996.

Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador. Alcaldía Municipal de San Salvador. Abril de 2002.

Libros

Agencia de Cooperación Internacional de Chile. *Transición Democrática y Gobernabilidad*. Santiago de Chile, 1997, p.131.

ALCÁNTARA, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. Colección de Ciencias Sociales, serie de Ciencias Políticas, Vol. II México, América Central y el Caribe, 2ª Ed., España 1999, p.550.

ALFONSIN, Raúl; et al. *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. CEDOC – IDHUCA / IIDH – CAPEL, Costa Rica 1990, p.620.

ÁLVAREZ SOLÍS, Francisco. *La Asistencia de Estados Unidos a El Salvador en los ochentas*. Cuaderno de trabajo No. 6. PREIS. El Salvador, 1990.

BOBBIO, Norberto; et. al. *Diccionario de Política a-j*. VI, 9ª ed., Siglo XXI Editores, México, 1995, p.852.

BOBBIO, Norberto; et. al. *Diccionario de Política l-z*. VII, 10ª ed., en español, México, 1997.

BORGA, Jorge. *Descentralización y Participación ciudadana*. CESEM, México, julio de 2000.

CERRONI, Umberto. *Reglas y valores en la Democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*. Editorial Patria S.A. de C.V. 1991, p.218.

Centro de Paz. *A 10 años de los Acuerdos de Paz de El Salvador*. Colección Estudios de Paz. San Salvador, 2002, p.144.

Comisión Nacional de Desarrollo. *Bases para el Plan de Nación*. 2ª. Ed., El Salvador, junio de 2001, p.58.

Consortio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. *Diagnóstico. Sistema Electoral salvadoreño 2000*. 1ª ed., mayo del 2001, p. 62.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Documento del proyecto Programa de formación cívico-política para la participación ciudadana. Marzo 1996 – 1998*.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Guía para realizar Rendición de Cuentas. Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004*.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Informe narrativo final (junio 1996 – septiembre 1997). Proyecto “ Incrementar la Incidencia y Participación de la Sociedad Civil en el proceso electoral de El Salvador*. El Salvador, Noviembre 1997.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Manuales de Descripción de Puestos y Funciones*.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Plan Operativo (1 julio 2002 – 31 marzo 2003)*. Área de Monitoreo y Sistematización, julio de 2002.

Consortio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. *Plataforma Ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador*. julio 2001, p.44.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Programa Ciudadanía 2000*.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Programa Ciudadanía 2000. Informe Semestral. Enero – Junio 1999. Presentado a: Federación Luterana Mundial*. Agosto de 1999.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Programa Ciudadanía 2000: Extensión ciudadana 2000*.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Programa Ciudadanía 2000. Informe Narrativo Final. Julio 1998 - Septiembre 2000. Presentado a: Real Embajada de Noruega Guatemala, NORAD*. 22 de Septiembre de 2000.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004*. Versión actualizada mayo 2002.

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *¿ Quienes somos ?*
Folleto, /s.a./

Consortio de ONG's de Educación Cívica. *Síntesis Evaluación Programa Ciudadanía 2000*. Junio 1998 - Abril 2000.

Consortio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. *Síntesis. Memoria de Labores (Junio 1996-Agosto 2000)*. Septiembre de 2000.

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. *El abstencionismo electoral en Nicaragua y El Salvador*. FUNDAUNGO, mayo de 1998, San Salvador, El Salvador, p.63.

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. *El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*. Documentos de Trabajo Serie Análisis de la Realidad Nacional 94-4 Julio de 1994, FUNDAUNGO.

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo; et al. *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*. FUNDAUNGO, El Salvador, 2001, p.441.

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo y Seligson, Mitchell A. *De la guerra a la paz: una cultura política en transición*. 2a. edición. Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, El Salvador, julio de 1995, p.134.

CÓRDOVA, Ricardo y Lara, Carlos. *Centroamérica: Gobierno Local y participación ciudadana*. FLACSO Y FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador, Septiembre 1996.

CREA. *La transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío*. Noviembre 2000. p.205.

DAHL, Robert. *La Democracia y sus críticos*. Ediciones Paídos Ibérica S.A., Barcelona, España 1992, p.476.

EKEN, Stener; et al. *Repaso del Proyecto "Ciudadanía 2000" del Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador*. Noruega, 1999.

ELLACURÍA, Ignacio. *Veinte años de historia en El Salvador (1969 - 1989)*. Escritos políticos II, UCA Editores, San Salvador, 1991.

El Salvador / PNUD. *Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los Cooperantes (1992 - 1997)*. Julio 1997.

Enciclopedia del Pensamiento Político. Alianza Editorial. Madrid 1989, p.704.

ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto; et al. *Participación ciudadana y concertación: una lectura desde experiencias locales*. FUNDE, El Salvador, 2001, p.232.

FOLEY, Michael, et. al. *ONGs. Desarrollo y Democracia en El Salvador*. El Salvador, 1995.

Fondo de Cultura Económica. *Diccionario de Sociología*. 11ª reimpresión, México 1984, p.317.

Fundación Konrad Adenaver Stiftung. *Instituciones y democracia en El Salvador*. Editado por Stefan Roogenbuck. El Salvador, diciembre 1994.

Fundación Konrad Adenaver Stiftung. *Sociedad participativa en El Salvador*. Imprenta Criterio, El Salvador, 1995, p.179.

FUNDE y FUNDAUNGO. *Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal*. Friedrich Ebert Stiftung, Mayo de 1998.

FUSAI – SACDEL. *Experiencias de gestión y administración municipal en El Salvador: 4 estudios de casos*. /s.a./ p.90.

GARCÍA, Pedro Martín. *Una nueva forma de gobernar San Salvador. El proceso de participación ciudadana en la administración Silva*. FUNDAUNGO, Documento de Trabajo Serie Descentralización y Gobierno Municipal 2000-1, septiembre 2000, p.49.

GONZÁLEZ, Víctor. *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Una nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña*. Programa Regional de Investigación sobre El Salvador, PREIS, p.175.

Instituto Centroamericano de Administración Pública y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Guía de Gerencia de la Cooperación Internacional*. Fascículo 10. /s.a./

Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. *Centroamérica después de la crisis*. Universidad Autónoma de Barcelona 1998, p.197.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Participación Ciudadana*. Módulo 2, Serie Módulos educativos, San José, Costa Rica, 1997.

Iniciativa Social para la Democracia. *Participación ciudadana y cultura política democrática*. Abril 2002, p.16.

Léxico de la Política. FLACSO México, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económico de México, 2000, p.831.

LIPSON, Leslie. *Historia y Filosofía de la democracia*. Tipográfica editora, Argentina, 1969, p.741.

LOCKE, John. *Tratado sobre el Gobierno Civil*. Editorial Universitaria Centroamericana. San José, Costa Rica, 1997, p.198.

Los Acuerdos de Paz. Edición Popular. Equipo Maíz. San Salvador, marzo de 1992, p.40.

MARTÍNEZ PEÑATE, Oscar. *El Salvador. Democracia y autoritarismo*. 3a. reimpresión, Editorial Nuevo Enfoque. El Salvador, 1998, p.140.

Memoria del Foro Regional: “Centroamérica, Acuerdos de Paz y Transición Democrática: los Desafíos de la Región al Siglo XXI”. Centro de Paz. El Salvador, 30 y 31 de enero de 2002.

MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 3a ed., México, diciembre de 1997.

PICARDO JOAO, Oscar. *La experiencia del Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador*. Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador. Abril 2001.

PLANO, Jack y Olton, Roy. *Diccionario de Relaciones Internacionales*. Editorial Limusa-Wiley S.A. México, 1971, p.461.

PNUD. *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. SDE. 2002

ROSA, Herman. *AID y las transformaciones globales en El Salvador*. CRIES, 1993.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Manuel Porrúa S.A. Librería, México 1980, p.166.

RTI. *El municipio un lugar de encuentro*. Julio de 1999, p.24.

SAMOUR, Héctor. *Programa: Transición y Sociedad Civil. Movimientos Sociales e Iniciativas Civiles en la construcción de un orden democrático en El Salvador*. INCIDE, El Salvador 1994, p.50.

SARTORI, Giovanni. *Aspectos de la Democracia*. Editorial Limusa-Wiley S.A. México 1965, p.465.

SELIGSON, Mitchell A. et al. *Auditoria de la Democracia. El Salvador 1999*. FUNDAUNGO - University of Pittsburgh - IUDOP-UCA, El Salvador, 2000, p.207.

Unión Europea. *Diez años del proceso de San José*. IRELA, 1994, p.144.

ZAMPETTI, Pier Luigi. *La Participación popular en el poder*. Ediciones y Publicaciones Españolas S.A., 1997.

ZIMMERMAN, Joseph. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. Editorial Limusa S.A. de C.V. México 1992, p.238.

Tesis

ARANDA, Jorge Alberto y Arriaza, Rhina. *Condiciones político jurídicas que posibilitaron la participación del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso de negociaciones en El Salvador 1989 – 1990*. Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Enero 1993, p.163.

ALVARENGA MELÉNDEZ, Francisca; et al. *La Democracia Política en el proceso electoral salvadoreño de 1994*. Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Octubre de 1994, p.106.

GONZÁLEZ D, V; et al. *Las organizaciones no gubernamentales: una realidad en la sociedad civil salvadoreña*. Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias y Humanidades, Departamento de Sociología. Septiembre 1992, p.296.

Publicaciones periódicas

Consortio de ONG's de Derechos Humanos de El Salvador. *Revista de Derechos Humanos*. Año 2, No 10, agosto/2002, p.22.

ELLACURÍA, Ignacio. *La Declaración conjunta Mexicano- Francesa sobre El Salvador*. Revista ECA, No. 395, septiembre de 1981, San Salvador.

LÓPEZ VALLECILLOS, Italo. *Fuerzas sociales y cambio social en El Salvador*. Revista ECA, número especial, agosto - diciembre de 1981, San Salvador.

MARTINEZ, Raúl. *ONG's, praxis y legitimidad social*. Servicio de Paz y Justicia, SERPAJ-Uruguay. Seminario Regional de América Latina y el Caribe, "ONG's, Gobernanca y Desarrollo en América Latina y el Caribe". Programa MOST-UNESCO, Montevideo, 28 al 30 de noviembre de 2001.

REALIDAD. *La crisis y deuda externa en El Salvador*. UCA, mayo - junio 1989.

Revista ECA. *Combatiendo a la guerrilla: Estados Unidos y la estrategia de conflictos de baja intensidad en El Salvador*. UCA, Enero - Febrero 1993.

VELÁSQUEZ DE AVILÉS, Victoria Marina. *El Proceso de Paz, diez años después desde la visión de los derechos humanos*. Revista Derechos Humanos, Año 2, N° 8, Febrero/2002, Consortio de ONG's de Derechos Humanos de El Salvador, San Salvador.

Recursos electrónicos

Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional.
<www.colciencias.gov.co/internacional/dinamarca/DANIDA.html>

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<<http://www.usaid.gov/sv/>>

Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. <<http://www.sida.se>>

BALBIS, Jorge. *ONG's, gobernanca y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Gestión de las transformaciones sociales – MOST, Documentos de debate N°53.
<http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm>

Banco Central de Reserva. *Revista trimestral Enero – Marzo 2003*.
<<http://www.bcr.gob.sv>>

BORDA, Orlando de Fals. *Democracia participativa de hoy*. <<http://www.flacso.cl>>

Consortio de ONG's de Educación Cívica. <<http://www.cocivica.org.sv>>

Cooperación Holandesa para el Desarrollo en Guatemala. <<http://www.minbuza.nl>>

Costos Totales de los Acuerdos de Paz y Apoyo Internacional.
<<http://www.elsalvador.com>>

CHÁVEZ, Mauricio. *La guerra civil en El Salvador 1981-1992.* Centro de Paz.
<<http://www.ellatinoamericano.cjb.net>>

Embajada de Suecia en Guatemala. *Proyectos de Cooperación en El Salvador con apoyo financiero de ASDI.* <<http://www.sida.se>>

FLACSO. *Primer Seminario Conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas.* <<http://www.flacso.cl>>

Informe de prensa de resultados 2002. <<http://www.latinobarometro.com>>

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2001.* < <http://www.undp.org>>

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2002.* <<http://www.undp.org>>

SALDOMANDO, Ángel. *La cooperación en gobernabilidad.*
<http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0098>

TEJERINA, Rafael del Águila. *La participación política como generadora de educación cívica y Gobernabilidad.* Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <<http://www.campues-oei.org/oeivirt/rie12a02.htm>>

ANEXOS

ANEXO 1

FUERZAS IDEOLÓGICAS EN EL CONFLICTO ARMADO

FUERZAS IDEOLÓGICAS	
Partidos Políticos de Derecha	PCN FUDI PPS
Organizaciones Para –Militares (Contra insurgencia)	ORDEN UGB
Aparato Ideológico Burocrático Militar	Ejercito
Asociaciones	ANEP FARO
Organizaciones político – populares	FAPU BPR Ligas Populares 28 de Febrero
Organizaciones político – militares (insurgencia)	FPL ERP FARN - RN OTR - FRAP
Partidos Políticos de oposición	UDN PC
Instituciones	Universidad de El Salvador UCA

* Datos obtenidos de Revista ECA, número especial, Agosto -
Diciembre
1979.

ANEXO 2
APROXIMACIÓN A LA RED ORGANIZACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL
SALVADOREÑA

PRIMER PLANO	SEGUNDO PLANO	TERCER PLANO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones con personal contratado, de diverso grado de complejidad cuyos objetivos principales son la prestación de servicios. ▪ Se proyectan hacia fuera de la organización y hacia los más diversos sectores, territorios o comunidades. ▪ Convocan y/o canalizan energía social para el cumplimiento de sus objetivos. ▪ Pueden ser promovidos indistintamente por la iniciativa ciudadana, por el Estado, por la cooperación internacional o directamente desde la esfera de lo económico (empresas privadas, cooperativas, empresas comunitarias). <p>Primer Nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para sus acciones dependen fundamentalmente de personal remunerado. ▪ El personal tiende a configurarse con base en especializaciones según los servicios que prestan. <ul style="list-style-type: none"> a) Instituciones de desarrollo y promoción humana. b) Instituciones de promoción del sector privado. c) Instituciones de prevención. d) Instituciones académicas y/o científicas. <p>Segundo Nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El personal remunerado se circunscribe a aspectos administrativos básicos. ▪ Canalizan trabajo voluntario para la realización de sus principales acciones. <ul style="list-style-type: none"> a) Culturales. b) Filantrópicas y Obras de beneficencia social. c) Organizaciones de servicios de emergencias y de salvamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones con diverso nivel de complejidad que por la naturaleza se sus objetivos pueden comportarse como movimientos sociales. ▪ Sus objetivos son la promoción de intereses que son percibidos por la sociedad como intereses que sobrepasan grupos y clases sociales. ▪ Combinan la prestación de servicios específicos con la tendencia a adquirir representatividad. ▪ Tienen a generar movilización social, logrando impacto nacional en lo social y en lo político. <p>Primer Nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para sus acciones dependen fundamentalmente de personal remunerado. <ul style="list-style-type: none"> a) Medio Ambiente. b) Género. c) Derechos Humanos. <p>Segundo Nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aquí su configuración institucional está orientada con mayor peso a la generación de movilización social. <ul style="list-style-type: none"> a) Medio Ambiente. b) Género. c) Derechos Humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones cuyo objetivo es la representación de intereses económico-sociales de las clases, grupos, gremios y comunidades. ▪ Sus delegados tienen mandato imperativo y por tanto representatividad directa de su membresía. <p>Primer Nivel: Promoción de Intereses Gremiales.</p> <p>A. Gremios de Sectores propietarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones para la promoción y defensa de intereses económicos de sectores de propietarios de medios de producción, tanto de capital privado como social. <ul style="list-style-type: none"> a) Asociaciones de empresarios y cámaras comerciales. b) Asociaciones Cooperativas. <p>B. Gremios de Sectores Trabajadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones para la defensa y promoción de intereses de sectores dedicados a un mismo trabajo o empleo, sea éste de carácter manual o intelectual. <ul style="list-style-type: none"> a) Asociaciones y colegios de profesionales técnicos. b) Sindicatos y asociaciones de obreros y campesinos. <p>C. Gremios de Desempleados y Despedidos</p> <p>Segundo Nivel: Promoción de Intereses comunitario –territoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones generadas por las comunidades en territorios específicos donde la progente tome la iniciativa, participa y promueve la organización local, articulándose posteriormente con sus homólogas en otros espacios territoriales.

Fuente: González, Víctor. *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Una Nueva Expresión de la Sociedad Civil Salvadoreña*. Programa Regional de Investigación sobre El Salvador (PREIS). San Salvador 1991. P. 20.

ANEXO 3

EJEMPLO DE ONG'S DE FORTALECIMIENTO DEMOCRATICO

<i>ONG</i>	<i>MISION</i>	<i>OBJETIVOS</i>
FUNDAUNGO	Contribuir al desarrollo democrático del país, para mejorar la calidad de vida de los salvadoreños y salvadoreñas en un marco de participación y ampliación de las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población.	Municipios con una gestión de gobierno mas participativa y orientada al desarrollo local equidad y democracia.
DIGNAS	Contribuir a la erradicación de la subordinación del género, como condición impostergable de la democracia, de la justicia social y la justicia económica.	Incidir en los gobiernos locales para que incorporen la equidad de género en los planes de desarrollo municipal.
FUNDE	Generar pensamiento, análisis y propuestas de desarrollo sustentable e incidir en los distintos actores sociales y centros de poder mediante la investigación, capacitación, asesoría y cabildeo para mejorar las condiciones de vida y elevar la capacidad de negociación de los sectores excluidos de la sociedad.	Fortalecer las capacidades de los distintos actores sociales y sus organizaciones, mediante la transferencia de conocimientos e información, la capacitación y la asesoría, con el objeto de contribuir a elevar y fortalecer su capacidad de incidencia y negociación en el ámbito social. Esto con el fin de que tales sujeto sociales puedan influir en los procesos de toma de decisión

		y contribuyan a fortalecer la democracia.
FUSAI	Apoyar la inversión socioeconómica de los sectores, actores y regiones con menos acceso a los beneficios del desarrollo.	Apoyo a sus beneficiarios mediante capacitaciones para procurar el mejor número de los beneficios que sus programas planteen, así como el desarrollo de programas educativos en áreas de atención psicológica, legal, de derechos humanos y otras tendientes a elevar los niveles de significación y conciencia sobre los derechos y valores de la población entendida.
SACDEL	Contribuir al desarrollo humano sostenible del país, a través del apoyo al desarrollo local.	Promover la democracia participativa a través del apoyo a procesos que fomenten la equidad, la participación y la corresponsabilidad ciudadana
COCIVICA	Brindar educación cívica, promoción de procesos permanentes participativos locales y nacionales y la orientación de procesos para la democratización y modernización del Sistema Electoral en programas concertados a la población salvadoreña.	Contribuir a la construcción de una cultura garante de la gobernabilidad, promoviendo procesos de participación activa y propositiva de la ciudadanía.

Fuente: Páginas Web de cada ONG.

ANEXO 4

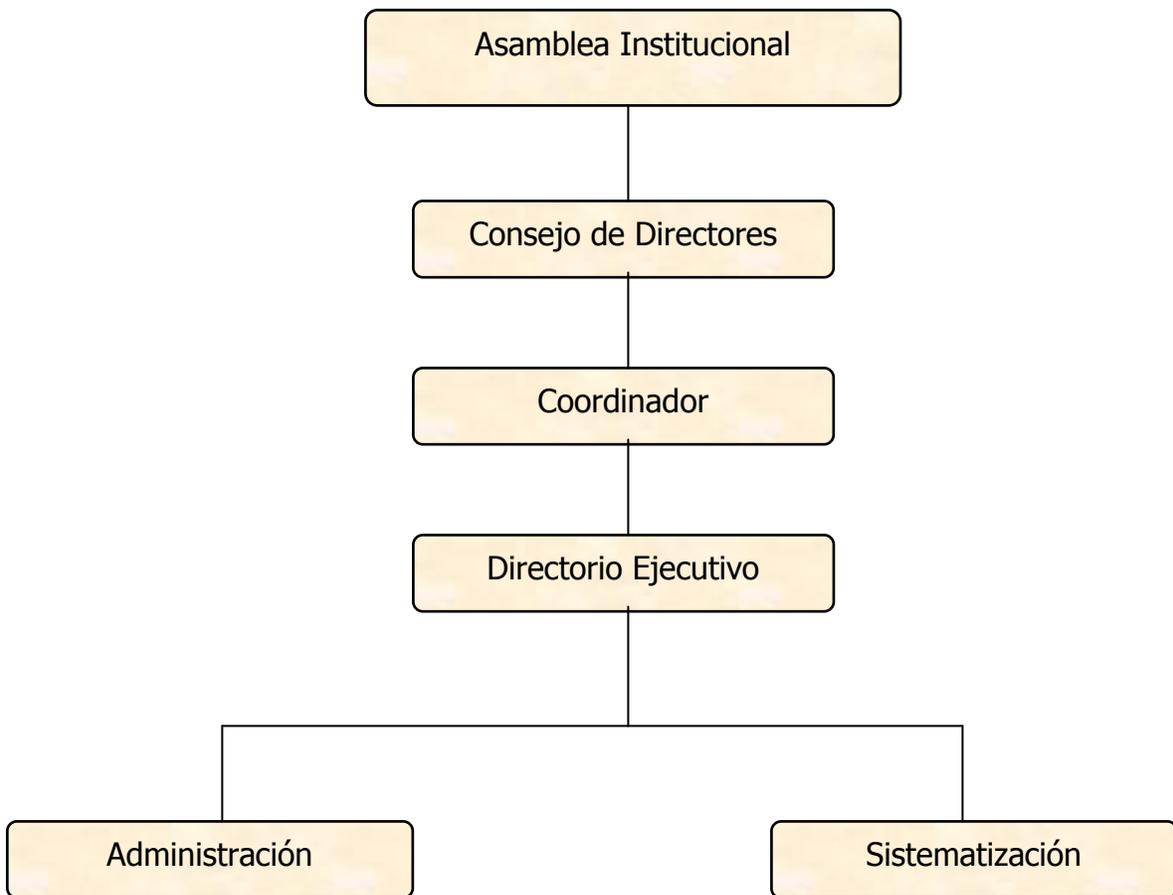
MIEMBROS DEL CONSORCIO DE ONG'S DE EDUCACIÓN CÍVICA

ONG	MISIÓN	INICIO DE OPERACIONES
Iniciativa Social para la Democracia (ISD)	Promover un proceso de participación, de incidencia y de contraloría ciudadana, a través de la educación cívica, elevando las capacidades de actuación socio-política de la sociedad civil en la vida pública local y nacional	Diciembre de 1992
Asociación Camino a la Paz (CAPAZ)	Contribuir a la transformación de la realidad histórica salvadoreña, fomentando la participación responsable y directa de los ciudadanos en la vida social y política, a través de los programas y proyectos de educación cívica. Promocionar y desarrollar proyectos de control ciudadano de los procesos políticos, económicos, sociales que tienen lugar en el país.	Agosto de 1990
Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES)	Producir y difundir pensamiento e impulsar diversas iniciativas ciudadanas que contribuyan a la construcción, consolidación, respeto y defensa de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho en El Salvador.	1987
Asociación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social (ASPAD)	Facilitar y concertar acciones que fortalezcan y amplíen el poder popular, en la construcción de la democracia y el desarrollo local.	25 de junio de 1993
Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED)	Contribuir al establecimiento y consolidación del sistema democrático en la sociedad salvadoreña, mediante el desarrollo e implementación de programas de formación y capacitación política, económica y social, difusión de valores y principios y análisis e investigación de la realidad nacional, que promuevan nuevas estrategias de desarrollo integral para la superación de la persona humana y el logro del bien común.	1964

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica <http://www.cocivica.org.sv> y entrevistas a cada ONG miembro.

ANEXO 5

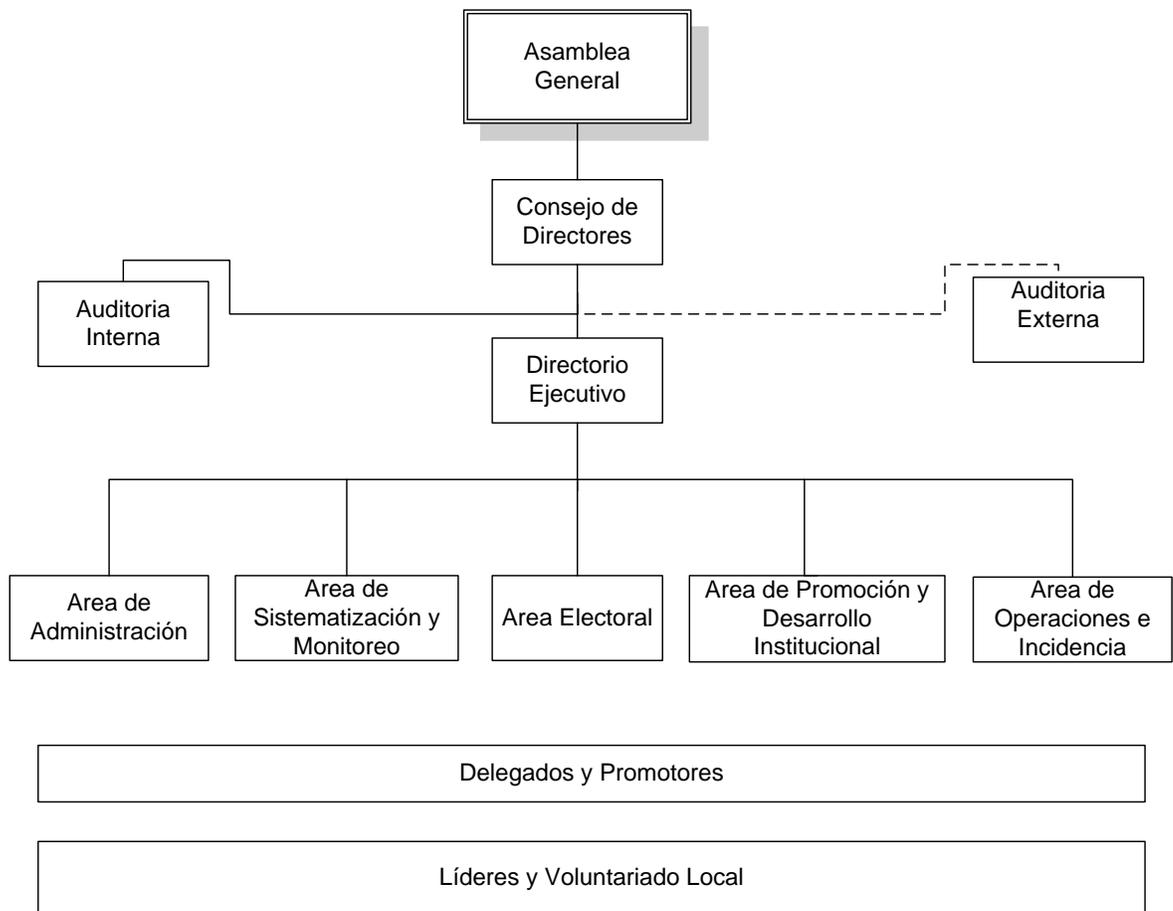
ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL CONSORCIO DE ONG'S DE EDUCACIÓN CÍVICA



Fuente: Entrevista al Lic.Ramón Villalta (Director de ISD) y al Ing.Luis Sibrian (Director de CAPAZ).

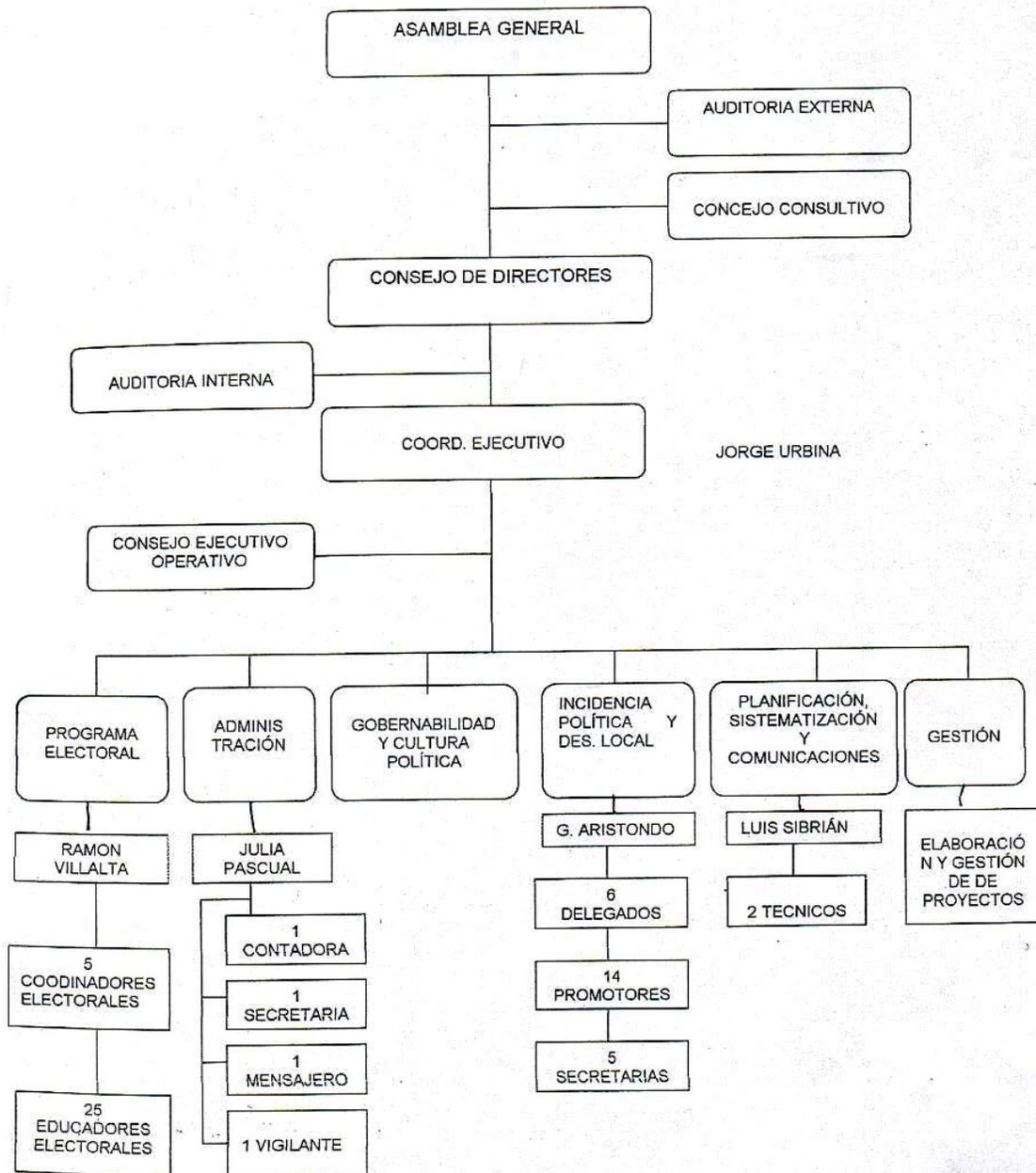
ANEXO 6

ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA INCIDENCIA CIUDADANA 2001-2004



ANEXO 7

ORGANIGRAMA DE COCIVICA. MAYO 2003



Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Perfil Estratégico 2004 – 2007." Mayo 2003.

ANEXO 8

CUADRO SINOPTICO DE PROYECTOS EJECUTADOS

	<i>PROYECTOS</i>	<i>DONANTES</i>	PERIODO DE EJECUCIÓN
1	Formación Cívico – Política para la Participación Ciudadana	NORAD FLM	Marzo de 1996 hasta marzo de 1998
2	Incrementar la incidencia y la participación de la Sociedad Civil en la Transparencia del proceso electoral de El Salvador.	NORAD HOLANDA PRODECA FLM	Del 01 de junio de 1996 al 30 de noviembre de 1997
3	Contribuir al proceso de ciudadanización del Sistema Electoral	PRS CRC/SOGEMA	Del 16 de noviembre de 1996 al 31 de marzo de 1997
4	Apoyo a la promoción del Empadronamiento y Carnetización Ciudadana	IFES/USAID	Del 09 de diciembre de 1996 al 15 de abril de 1997
5	Participación Ciudadana y Reformas Electorales	HOLANDA	Del 01 de agosto al 31 de diciembre de 1997
6	Apoyo puente – Ciudadanía 2000 – Fase 1	PRODECA	Del 15 de abril al 3° de junio de 1998
7	Apoyo institucional	MS – América Central	Del 28 de febrero de 1998 al 31 de marzo de 1999
8	El registro y la campaña de participación para las Elecciones 1999 – 2000	PRODECA	Noviembre de 1998 a diciembre de 1999
9	Campaña de Educación Cívico Ambiental	Coordinación con Alcaldía Municipal de San Salvador	De Octubre a Diciembre de 1998
10	Programa Ciudadanía 2000	NORAD HOLANDA PRODECA SUECIA FILANDIA	Del 01 de julio de 1998 al 30 de junio de 2001.
11	Consultoría del diseño de “Escuelas para la Democracia”	MS – América Central	De Julio a agosto de 1999
12	Publicación en Versión Popular de “Propuestas de reformas electorales”	MS – América Central	Noviembre de 1999
13	Observación Ciudadana Electoral	APN MS – América Central	Marzo de 2000
14	Participación ciudadana para la Transición Democrática en Centroamérica	PRODECA MS	De Junio 2000 a mayo 2003
15	Programa Incidencia Ciudadana 2001 - 2004	NORAD HOLANDA PRODECA SUECIA	Del 01 de julio de 2001 a junio 2004

Fuente: Consorcio de ONG'S de Educación Cívica de El Salvador, “Memoria de Labores 95 – 2000”; y POGRAMAS, PROYECTOS, COMPONENTES (folleto)

ANEXO 9
MUNICIPIOS INCLUIDOS EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROGRAMA
CIUDADANÍA 2000.

Departamento	Municipio	C-2000	Ext. C-2000	Adicionales	
					No planificado
San Salvador	San Salvador	x	x		
	Mejicanos	x	x		
	Soyapango	x	x		
	Ciudad Delgado	x	x		
	San Marcos	x			
	Apopa	x			
	Cuscatancingo	x			
	Ilopango	x		x	
	San Martín	x			
	Nejapa				
		9	4	1	
La Libertad	Puerto La Libertad	x	x		
	Santa Tecla	x		x	
	Ciudad Arce	x			
	Colón	x			
	Quezaltepeque	x	x		
	San Juan Opico	x			
		6	2	1	
Cuscatlán	Cojutepeque	x		x	
	Sn Rafael Cedros				x
		1		1	1
Sonsonate	Sonsonate	x	x		
	San Julián	x	x		
	Izalco	x			
	Nahuizalco	x			
	Acajutla	x	x		
	Armenia				x
		5	3		1
Santa Ana	Santa Ana	x			
	Metapán	x			
	Chalchuapa	x			
	Coatepeque	x			
		4			
Ahuachapán	Ahuachapán	x			
	Sn. Fco. Menéndez	x			
	Atiquizaya	x			
		3			
San Vicente	San Vicente	x		x	
		1		1	
San Miguel	San Miguel	x			
	El Tránsito	x	x		
	Comacarán	x			
		3	1		
Usulután	Usulután	x			
	Jiquilisco	x			
	Stgo. De María	x	x		
		3	1		
La Paz	Zacatecoluca	x		x	
	Santiago Nonualco	x			
		2		1	
La Unión	La Unión	x	x		
	Conchagua	x			
	Santa Rosa de Lima	x			
		3	1		
Chalatenango	Chalatenango	x	x		
		1	1		
Cabañas	Ilobasco	x		x	
	Sensuntepeque	x	x		
		2	1		
Morazán	S. Francisco Gotera	x	x		
		1	1	1	
TOTAL	47	44	15	6	2

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. Informe Narrativo Federación Luterana, septiembre 2000.

ANEXO 10
PRINCIPALES PROGRAMAS

NOMBRE	PERIODO	COBERTURA GEOGRAFICA	OBJETIVO	DONANTES	MONTO (US dólar)
Incrementar la incidencia y la participación de la Sociedad Civil en la Transparencia del proceso electoral de El Salvador (Participación 97)	Del 01 de junio de 1996 al 30 de noviembre de 1997	14 departamentos, 63 municipios.	Contribuir a ampliar la participación, en particular de los nuevos votantes, jóvenes y mujeres, en las elecciones municipales y legislativas de Marzo 1997, a actualizar y depurar al Registro Electoral y hacer más transparente y participativo el proceso electoral, en aras de la democratización en El Salvador	NORAD HOLANDA PRODECA FLM	\$ 1, 132, 336
Programa Ciudadanía 2000	Del 01 de julio de 1998 al 30 de junio de 2001	14 departamentos 45 municipios	Contribuir a la consolidación del proceso democrático en El Salvador, mediante la generación y consolidación de mecanismos y acciones de efectiva participación ciudadana en el ámbito municipal y la incidencia a favor de la modernización y democratización del Sistema Electoral y procesos electorales.	NORAD HOLANDA PRODECA SUECIA FILANDIA	\$ 2, 902, 640
Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004	Del 01 de julio de 2001 a junio 2004	6 microregiones, 34 municipios	Contribuir a fortalecer el proceso de reconstrucción del país, apoyando el establecimiento de una nueva cultura democrática, mediante la participación e incidencia de la ciudadanía en la generación y control del ejercicio	NORAD HOLANDA PRODECA SUECIA	\$ 1, 922, 390.61

Fuente: Consorcio de ONG'S de Educación Cívica de El Salvador, "Memoria de Labores 95 – 2000"; y POGRAMAS, PROYECTOS, COMPONENTES (folleto); Documentos de cada uno de los programas.

ANEXO 11

SECTORES INTERACTUANTES EN EL PROGRAMA INCIDENCIA CIUDADANA 2001 – 2004.

MICROREGIÓN	NO	SECTOR O COMUNIDAD
CABAÑAS	39	San Matías, el Tempisque, Caña Brava, Sensuntepeque, la Joya, la antena, san Fidel, colonia san Marcos, Palo Bonito, san Cristóbal, Casco Urbano, ADESCOS, Menjivar, Adescos Nuevo, Porvenir, Adescos Hoyos, centro juventud, Adescos sitio Viejo, Mujeres Ilobasco, juventud menjivar, cantón santa Rita, cantón el zapote, cantón Concepción, caserío las Lomas, caserío Trilladera, caserío la Quesera, caserío el Tamañas, caserío san José, Tejute centro, Casco urbano, Cerro Grande, Güiscoyol, colonia Palacios, la Chácara, juventud, jutiapa centro, Llano largo, palacio centro
LA PAZ	72	La guneta, Zacatillo, Tierra Colorada, el Chile, el Chirino, la Piedrota, el Golfo, el Salto, el Salitral Barrio el Ángel, San Antonio abajo, cantón Ojo de agua, barrio la Palma, cantón Guarsumas, barrio el Calvario, cantón el Sauce, cantón Santa Teresas, cantón San José la Paz, cantón santa Rita, barrio el centro, san Sebastián arriba, cantón San Francisco barrio Concepción, el Calvario, cantón Roble, Volcancito, barrio san Francisco, barrio san José, canto Lazareto, cantón la comunidad, cantón Nahuistepeque, barrio Guadalupe, cantón san Ramón, cantón la carbonera, cantón hacienda Vieja, Consejo municipal, los Nilos, san Posesito, los Reyes, sector Urbano, sector sub.-Urbano, cantón el volcán, los Marranitos, Cantón san Miguel Obrajuelo, barrio el Calvario, colonia san Simón, san Rafael, colonia Fátima, san Pedro Martin, san Jerónimo, san José b., barrio el centro, cantón el Carao, barrio san José, Coordinación ADESCOS, cantón el Llano, Costa de Sol Km. 63, colonia los Angeles, colonia la Calzada, cantón la Zorra, el Astillero, el Escobal, el bordo chele, isla el Cordoncillo, Barrio el Calvario, cantón la Loma, cantón San Isidro, cantón el transito, lotificacion Ostuma, cantón san Sebastián, barrio el centro, barrio candelaria
MORAZÁN	64	Flamenco, Centro, San José, San Sebastián, Guachipilín, Laguneta, Centro de salud, Barrio San Sebastián, Zapotal, Barrio el Centro, Cantón San Diego, Barrio La Paz, Cantón Brisas de San Marcos, Cantón Valle Nuevo, Santa Bárbara, Caserío los Vásquez, Caserío el pescadito, Hualindo, Manzanilla Centro, Barrio Centro, Valle Nuevo y Hualindo abajo, Caserío Los Mata, Caserío los vigiles, Caserío los Hernández, Caserío los sanchez, Caserío las Crucitas, Cantón Piedra parada., María Concepción, Camión Pedernal y Barrio concepción, Santa Rosa, La chochera, Las cañas. Los Mogones, Las delicias, Zafra, altos de estecho, Portillo y capetillo, Cantón cacahuatalgo, Cantón los granillos, Cantón el triunfo, cantón San José, Col. Centenario, caserío la Cantera, Col. Los Almendros, Animas, las perlas, las Bonillas, la Branza, Temepechin, Tablón, Pinta 2, la Joya, Lacarrillo, Peñita, los Rubios, Cacaguanaje, Carpule, barrio el Cuco, Candelaria, la Encajonada, Peñón

MICROREGIÓN	NO	SECTOR O COMUNIDAD
SAN SALVADOR NORTE	61	Santa lucía, Betania, Apulo, San Bartola, San Felipe, Ilopango Reparto San Martin, Tierra Virgen, col. Santa Fé, San José 1 y 2, Centro San Martin, comunidad el progreso. Amatecampo, Matazano, Santos 1, Conacastes, Margaritas, San José ,Ángeles, España, California 3, Sierra Morena, El Pino, la Milagrosa, Sector informal, san Judas, Asociación de vendedoras, San Laureano, Finca Argentina, Comité Ecológico, Comité de Jóvenes, Iglesia Parroquial, Cooperativa Arevalos, Cooperativas, El Ángel, Sushinango, San Antonio, Comité Ecológico, El Tical, Comité de Mujeres, los Naranjas, Sector vendedores informal, comité Juvenil, San Luis, la Pava, la Granja, Cooperativa Castañito, el Jabalí, el Atonal, Comité Juvenil, el Salitre, el cantoncito, el Calvario, el Pino, el Llano, Asociación de mujeres, Joya Galana, las Marías, barba Rubi
SAN SALVADOR (DISTRITOS 5 Y 6)	22	Balcanes, Altos de san Roque , Visión Siglo 21, Costa Rica, colonia santa Marta, Nuevo Amanecer, Santa marta1, Minerva, California 2, Sol naciente, comunidad Ramón Belloso, Arco iris, Montserrat, iglesia Quiñones Privada, Nueva Esperanza, Santa Cecilia, Independencia, Iberia, Concepción, Francisco Morazán, Inter comunal sur oriente, inter comunal centro
SONSONATE	47	Sector o comunidad que representa Caserío la Huerta, Hacienda Vieja, cacerio el Guamo, cantón Alemán, col. Santa Maria el Carmen, 3 Puertas, el Edén, barrio Santiago Cantón Ceiba el Charco, col. Santa Emilial, col. LA Ceibita, barrio Nuevo, barrio Dolores, cantón Piedras Pachas, cantón Guayagualo, cantón Chorro Arriba, cantón Chorro Abajo, cantón Cuy águalo. Zona 4, zona 2 rural, comité desarrollo Local, zona 2 sector comunidades, zona 3 sector rural, zona 1 sector urbano Cantón Petacas, casco urbano, col. Carlito, cantón los Lagartos, caserío los Ángeles, parcela San José, Asentamiento el Triunfo, cantón Chivata Cantón Tacuilujla, col. Santa Isabel, col. 3 de Mayo, cantón el Chaparrón, cantón el Carrizal Col. Angélica, Dirección de pensionados, comité de desarrollo local, movimiento de mujeres salvadoreño capitulo de sonsonete, comunidad Rió Julepe, col. San Francisco, asociación de comerciantes, asociación de cooperativas de Santa Cruz Tazutla, Universidad Sonsonateca

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Informe Narrativo. Periodo Julio - Diciembre 2002." Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004. San Salvador, El Salvador, diciembre 2002.

ANEXO 12

CONTENIDO PARA EL DOCUMENTO EJECUTIVO PLATAFORMA MUNICIPAL.

1.	<p>INTRODUCCIÓN. Ubicar la actividad (la actividad en el tiempo y en el marco del proceso electoral, a qué responde. Describir la actividad (causas, por qué, para qué, cuándo, dónde, con quiénes). Explicar el resumen de contenidos del documento</p>
2.	<p>DESCRIPCIÓN DEL MUNICIPIO Ubicación geográfica del municipio (puntos cardinales, municipios colindantes, distancia a la capital, etc.) Principal actividad económica, población, alfabetismo, analfabetismo. Principales indicadores sociales y económicos. Partido en el gobierno municipal.</p>
3.	<p>DESCRIPCIÓN DEL PROCESO METODOLÓGICO DE ELABORACIÓN. Labor de la mesa ciudadana. Descripción de ella y de otras organización comunitarias participantes. Las capacitaciones a los líderes. Las consultas para conocer las necesidades y / o actualizar los diagnosticas. La participación. La validación. La firma de compromisos. El seguimiento.</p>
4.	<p>ESPECTATIVAS DE LA GESTIÓN 2003-2006.) Considerandos sobre la situación actual de la participación ciudadana, de la forma de enfrentar los problemas el municipio, la transparencia de los funcionarios, etc. Por tantos sobre los mismos temas pero con visión de futuro.</p>
5.	<p>OBJETIVOS ESPERADOS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL. Logros que esperan alcance el alcalde y el concejo municipal en los siguientes aspectos: solución a la demanda de la plataforma, el involucramiento de la ciudadanía, la transparencia administrativa y en la gestión municipal, etc.</p>
6.	<p>PRINCIPALES PROBLEMAS DEL MUNICIPIO. Presentación del tema. Listado de problemas (nombre del problema, comunidad, dirección, firma de representante). Mapa del municipio y ubicación de las comunidades.</p>
7.	<p>PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN. Presentación del tema. Listado de problemas priorizados (nombre del problema, alternativas de solución, responsables de resolverlos, comunidad, dirección, firma de representante).</p>
8.	<p>COMPROMISO CIUDADANO. Presentación del tema. Considerandos y por tantos que incluye el deber y la obligación natural y jurídica del ciudadano de su participación activa en la solución de los problemas de su comunidad y su municipio.</p>
9.	<p>DOCUMENTO DE COMROMISO.</p>
<p>NOTA: Revisar si era necesario agregar, en alguna parte del documento, la descripción del acto propio de firma de compromisos.</p>	

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Programa Incidencia Ciudadana 2001 - 2004".

ANEXO 13

**El Salvador: Cooperación Técnica y Financiera
según cooperante bilateral (1992-1997)
monto en dólares de los Estados Unidos de América**

Fuente de financiamiento	TOTAL 1992 - 1997	COSTO TOTAL PROYECTO
EEUU	595,210,000	913,298,000
Japón	392,516,673	402,706,673
Alemania		234,812,000
Italia		136,552,989
P. Bajos	21,800,046	56,569,418
Canadá	10,890,727	32,694,095
España	18,542,057	25,941,103
Suecia	19,625,704	23,628,153
Noruega	8,844,607	15,232,180
Dinamarca	6,471,989	12,854,201
Suiza	9,147,253	9,398,010
Francia	2,733,894	3,448,486
Bélgica		1,429,000
Corea	812,000	812,000
Australia	306,294	306,294
Chile	14,200	14,200
SUB TOTAL	1,086,915,444	1,869,696,802

Fuente: El Salvador / PNUD. "Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los Cooperantes (1992-1997), julio 1997.

ANEXO 14

CEDULA DE ENTREVISTA PARA COOPERANTES DE COCIVICA

Objetivo:

Identificar el impacto de la cooperación de Noruega, Suecia, Dinamarca y Holanda en la consolidación de una cultura democrática en El Salvador, y determinar su influencia en el desempeño del Consorcio de ONG's de Educación Cívica.

CARACTERIZACIÓN DEL COOPERANTE

- 1- ¿Desde cuando existen relaciones de cooperación con Centro América y cuáles son sus objetivos de cooperación? Caso El Salvador.
- 2- ¿Cuáles son las condiciones principales que un país debe poseer para ser sujeto de cooperación?
- 3- ¿Cuáles son los requerimientos usuales de su cooperación?
- 4- ¿Cuáles son las áreas de su cooperación hacia El Salvador y cuál ha sido la naturaleza de sus proyectos?
- 5- ¿Qué problemas han identificado en el marco de su cooperación a Centro América? Caso El Salvador.
- 6- ¿Cuáles son las condiciones principales que un país debe poseer para ser sujeto de su cooperación? Caso El Salvador.

CONTEXTO

- 7- ¿Cuál es su concepción del ejercicio de la participación ciudadana?
- 8- Según su opinión ¿qué elementos hacen falta para mejorar la cultura democrática en El Salvador?

PROYECTOS

- 9- ¿Qué componentes debe de poseer un proyecto para que sea sujeto de su cooperación?
- 10- ¿Qué mecanismos utilizan para monitorear los proyectos que financian y como miden el impacto de los mismos?
- 11- ¿Cómo caracterizarían el impacto de los proyectos desarrollados en El Salvador?
- 12- ¿Cuáles son sus valoraciones sobre el desempeño del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, como institución que trabaja en pro de la consolidación de una cultura democrática en El Salvador?
- 13- A partir de los resultados de los proyectos ejecutados hasta este momento, ¿cuáles son sus perspectivas para el financiamiento de futuros proyectos del Consorcio de ONG's de Educación Cívica?

ANEXO 15

INSTRUMENTO PARA DELEGADOS

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Nombre del Proyecto:

Trabajo de Graduación titulado: *“El papel de las Organizaciones no Gubernamentales en el fortalecimiento de la participación ciudadana para el fomento de una cultura democrática en El Salvador (a partir de la firma de los Acuerdos de Paz).”*

Responsables:

Dora Elizabeth Belloso Hernández.
Jorge Adalberto Recinos Ochoa.
Xochitl Vanessa Reyes Moreno.

Objetivo:

Identificar la manera en que la organización del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, así como el desarrollo del programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004 incide en su población meta (34 municipios) para la consolidación del proceso democrático en El Salvador.

DATOS GENERALES

Nombre	
ONG's responsable de la zona	
Tiempo de trabajo en el Consorcio	

Zona de cobertura:

Micro región	
Municipios	
Sectores	

Población que participa en el proyecto:

N° promotores	
N° líderes	
N° habitantes que participan	

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

1- En las comunidades, ¿cómo se eligen los líderes y mencione cinco características que deben poseer para ser capacitados?

2- ¿Participa usted en la elaboración de las guías metodológicas para las capacitaciones de líderes?

a) Si ___ b) No___

Explique:

3- ¿Cómo calificaría usted el nivel de asimilación por parte de los líderes en cuanto a las capacitaciones, en razón al desempeño?

- a) Bueno _____ b) Regular _____ c) Malo _____

Por qué:

4- ¿Qué sectores componen las mesas ciudadanas?

- a) ADESCOS ____
b) Iglesia ____
c) Grupo de jóvenes ____
d) Otros: _____

5- Mencione cinco actividades que usted considera son las principales que realizan las mesas ciudadanas.

6- ¿Son viables las soluciones a las necesidades que propone la comunidad en las plataformas ciudadanas?

- a) Si ____ b) No ____

Por qué:

7- ¿Cuál es el nivel de accesibilidad que los candidatos a cargos públicos tienen en relación a la Firma de Acta y de compromisos que las mesas ciudadanas proponen?

- a) Mucho ____
b) Poco ____
c) Nada ____

Por qué:

8- Mencione cinco obstáculos con los que se enfrentan las mesas ciudadanas para incidir en el control del ejercicio de políticas públicas de la municipalidad.

9- ¿Cómo calificaría usted la ejecución del cronograma establecido en el Plan Operativo Micro regional?

- a) Rígida ____
- b) Flexible ____

Explique:

10- ¿Utiliza usted las guías de informes y evaluación proporcionados por el Consorcio sin realizarles ninguna modificación?

- a) Si ____
- b) No____, cuál utiliza_____

11- ¿Considera usted que es eficiente la forma de monitoreo que el Consorcio realiza en la micro región?

- a) Si ____
- b) No____

Por qué:

12- ¿Considera usted que es eficiente la forma de evaluación que el Consorcio realiza en la micro región?

- a) Si ____
- b) No____

Por qué:

13- ¿En qué medida los resultados alcanzados hasta este momento coinciden con los resultados esperados?

- a) Bastante ____
- b) Poco ____
- c) Nada ____

Por qué:

14- Qué tanto el proceso de capacitación impartido en el marco del Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004 contribuyen a:

Fortalecimiento de las capacidades propositivas de los ciudadanos	a) Mucho ___ b) Poco___ c) Nada___ Por qué_____
Incidencia de las mesas ciudadanas	a) Mucho ___ b) Poco___ c) Nada___ Por qué_____
Desarrollo de la comunidad	a) Mucho ___ b) Poco___ c) Nada___ Por qué_____
Generar políticas públicas	a) Mucho ___ b) Poco___ c) Nada___ Por qué_____
Contraloría social	a) Mucho ___ b) Poco___ c) Nada___ Por qué_____

15- Mencione tres beneficios que han generado a la comunidad las evaluaciones a Consejo Municipal.

16- Según su experiencia, ¿qué elementos dentro de la metodología podrían integrarse para que los resultados de los proyectos tengan un mayor impacto en el desarrollo y fomento de la cultura democrática de la comunidad?

ORGANIZACIÓN

17- ¿Considera usted que el Consorcio le proporciona la posibilidad de señalar las dificultades que presentan los programas, los métodos, así también las labores administrativas de dicha institución?

a) Si ___ b) No___

Por qué:

18- En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿se toman en cuenta las propuestas emitidas?

a) Si ___ b) No___

Por qué:

19- ¿Considera que las decisiones para solucionar posibles problemas dentro de la institución, son tolerantes y prácticas?

a) Si ___ b) No___

Por qué:

20- ¿Considera usted que existe un notable sentido de equipo y responsabilidad en la planeación, desempeño y obtención de resultados del Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004?

a) Si ___ b) No___

Por qué:

ANEXO 16

TRABAJO DE CAMPO DE LAS MESAS CIUDADANAS

METODOLOGIA

La metodología que se empleó para la investigación de campo realizada para este segundo capítulo referente al rol del Consorcio de ONG's de Educación Cívica, se puede describir de la siguiente manera:

En primer lugar se seleccionaron dos microregiones de las cuales el Consorcio tiene como polos de trabajo identificados para sus proyectos; dichas microregiones son Morazán y San Salvador, la justificación de la primera microregión es debido a que Morazán es el departamento del país con menor desarrollo económico, mayor pobreza e índices de emigración a nivel nacional, dicho contexto viene a conjugar una situación bastante desfavorable para el trabajo que desempeña el Consorcio, debido que el nivel socioeconómico que la población posee es bastante bajo.

Diferente situación se observa en la microregión de San Salvador, ya que primero que nada se cuenta con una política y una ordenanza de participación ciudadana que la Alcaldía impulsó a finales de la década pasada, esto viene a darle de una u otra manera mayor movilidad a los ciudadanos para ejercer sus derechos en especial los referentes a ejercer contraloría y priorización de proyectos para las zonas a las que pertenecen. Ante este contexto, se observa que el ordenamiento jurídico mencionado ampara de cierta forma la participación de la ciudadanía en la microregión de San Salvador. Es por constituir dos contextos diferentes donde el Consorcio trabaja, que el grupo investigador decidió seleccionarlos, por considerarse una obtención de resultados variados en cuanto a regiones y situaciones socioeconómicas diferentes.

La muestra

La muestra que se utilizó es *no probabilística* debido que se eligió como encuestados a los integrantes con asistencia periódica en las reuniones de las mesas ciudadanas y/o distritales; de las muestras no probabilísticas se utilizó la de *sujetos-tipo*, ya que la investigación realizada busca

aspectos cualitativos y se partió de una muestra del 30% para ambas microregiones, dicha población estaba distribuida de la siguiente manera:

Microregión	Municipios	# de miembros	Muestra (30%)
<i>Microregión Morazán</i>	San Francisco Gotera	15	5
	Sociedad	9	3
	Chilanga	9	3
	Jocoro	10	3
	San Carlos	9	3
	Lolotiquillo	9	3
<i>Microregión San Salvador</i>	Distrito 5	19	6
	Distrito 6	20	6

Total		100	32
--------------	--	------------	-----------

La encuesta fue el instrumento que se utilizó para recavar la información deseada, dicho instrumento presentaba preguntas destinadas a recavar: datos generales, caracterización y funcionamiento de las mesas, asimilación de conocimiento sobre capacitaciones recibidas, actividades realizadas en acompañamiento del Consorcio y participación de los miembros de las mesas en la ejecución de las mismas, identificación de promotores y calificación del trabajo de éstos, entre otras.

Recolección de los datos

Para cada una de las microregiones se utilizó una estrategia diferente, debido a que en el caso de la microregión de Morazán se aprovechó que las diferentes mesas estuvieran reunidas en una actividad donde fueron capacitadas en Observación Ciudadana Electoral, mientras que en lo referente a la microregión de San Salvador se acudió a las reuniones periódicas de las mesas; sin embargo ambas estrategias buscaban la recolección de los datos en el menor tiempo posible; siendo administradas en un total de 6 días dentro de un período de planificación y coordinación de 2 meses.

Cabe aclarar que la recolección de datos en algunos municipios de la microregión de Morazán (San Carlos y Lolotiquillo) se vio imposibilitada, puesto que no acudieron a la capacitación en la que fue administrada el instrumento. Por lo que el total de encuestas administradas fue de 24 y no 32 como se tenía previsto.

VALORACIONES DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA ADMINISTRADA EN LAS MICROREGIONES

- Tanto en la zona rural como en la urbana la participación femenina es muy poca, aunque cabe resaltar el caso de la mesa ciudadana de San Francisco Gotera que tiene un 80% de participación femenina. Este mismo fenómeno (poca participación) se repite con los jóvenes,

pues se evidencia una mínima participación de jóvenes menores de 30 años y nula en el caso de los menores de 20. (Datos generales 1 – 2)

- En general, existe mayor representatividad en las mesas ciudadanas, a partir del lugar de residencia, en lo que respecta a la zona urbana, ya que en la zona rural se manifestó una tendencia a que los líderes pertenecen al mismo cantón. (Datos generales 3)
- Los ciudadanos encuestados consideran en su mayoría que pueden influir en la municipalidad porque poseen derechos como ciudadanos y lo pueden hacer organizándose, aquellos que no consideraron poder influir manifestaron que es porque solos no les hace caso (zona urbana) y por la actitud de indiferencia de las autoridades locales (zona rural). El criterio de la organización como medio para influir se pudo constatar cuando la totalidad de los encuestados manifestaron que si se puede a través de las mesas ciudadanas. Otros beneficios que han adquirido los participantes son mayor desenvolvimiento al expresarse y gestionar, capacidad de trabajar en grupo, análisis de la realidad y el conocimiento en general. (preguntas 1 – 16 - 20)
- La actividad que más reconocen por parte del Consorcio los miembros de las mesas ciudadanas son las capacitaciones en general, sin embargo no todas han sido asimiladas con la misma magnitud ya que al preguntárseles, reconocieron con mayor facilidad la elaboración de diagnósticos y plataforma ciudadana, no así en lo relacionado a los planes municipales. Así mismo la segunda actividad que más relacionaron con el trabajo del Consorcio fue lo referente a la plataforma ciudadana y algún tipo de acompañamiento que les proporcione a otras actividades fuera del programa, muy poco la evaluación a Consejos Municipales y rendición de cuentas . (2 – 3 – 9).
- En relación al funcionamiento interno de la mesa se pudo observar que en la zona rural existe dependencia del promotor del Consorcio para la definición de agenda y conducción de las reuniones, muy diferente en la zona urbana en la cual lideran el presidente de la mesa ciudadana y la junta directiva de la misma. Así mismo, se pudo observar que el tipo de convocatoria que

utilizan las mesas en general es bastante reducido, lo cual afecta en cierto modo el impacto. (6 – 10)

- En general, existe buena identificación de las mesas ciudadanas con el personal del Consorcio, se encuentran bastante satisfechos con el apoyo y labor realizada, así como en la respuestas a sus ideas y opiniones, esto puede constatarse con la satisfacción por la realización de las actividades en el tiempo establecido, sin embargo no todo el personal resultó bien calificado y así mismo pudo constatarse que en tales casos las metas no se cumplían según lo establecido. (7 – 8 – 15 – 17)
- En relación a la opinión de los encuestados, el trabajo de la mesa ciudadana es conocido por la gente y ha traído beneficios a las comunidades, este último punto depende mucho del nivel de organización, experiencia e incidencia de la mesa ciudadana, por tanto algunas no están funcionando como se lo esperaban los encuestados; sin embargo todas coincidieron que la mesa ciudadana es un espacio de expresión con diversidad de pensamiento, y que este es uno de los principales beneficios. Así mismo se pudo observar que en la zona rural se ha identificado como beneficio el proceso de conscientización y formación cívica que han recibido sus miembros y el aumento de la participación, muy diferente sucedió en el caso de la zona urbana que manifestaron la gestión y alcance de proyectos. Sin embargo dentro de todo este proceso se descubrió que existen dudas comunes entre los miembros de la mesas ciudadanas, tales como: el nivel de apoyo por parte de instituciones para dar continuidad al trabajo y el nivel de incidencia real de la mesa ciudadana y de sus actividades. Finalmente se pudo evidenciar el conocimiento y consciencia de las mesas ciudadanas en relación a que su esfuerzo está dirigido a la ciudadanía porque es a ésta a quien representan y es la que lo necesita. (11 – 12 – 13 – 22).
- Los encuestados de la zona rural vinculan más su participación en relación a la asistencia y el aporte de ideas, en cambio en la zona urbana además de estos dos criterios enfatizan la gestión y la representación de sus comunidades. Así mismo, a los encuestados les gustaría continuar participando en las mesas distritales porque quieren seguir ejerciendo su ciudadanía, trabajando por sus comunidades y aprendiendo

mucho más; en el caso particular de la zona rural mencionaron la necesidad del apoyo institucional. (14 – 23).

- La relación de la mesa ciudadana con la municipalidad es bastante particular en cada municipio ya que en algunas existe una relación de respeto y trabajo conjunto que les permite incidir más fácilmente y en otras existen muchas diferencias que obstaculizan el trabajo, sin embargo las mesas ciudadanas del municipio de San Salvador cuentan con un poco más de condiciones ya que estas se encuentran establecidas en el marco legal de la participación ciudadana con que cuenta dicha municipalidad. (19)
- Los temas que más le interesan a los miembros de las mesas ciudadanas se enmarcan en el sistema político salvadoreño, liderazgo y organización comunal, elaboración de proyectos, así como les gustaría realizar experiencias de intercambio entre las diferentes microregiones.(18)

ANEXO 17

CEDULA DE ENTREVISTA

Dirigida a: Lic. Ramón Villalta, Director Pro-Tempore del Consorcio de ONG's de Educación Cívica.

CEDULA DE ENTREVISTA

Objetivo: *Conocer la organización existente de el Consorcio de ONG's de Educación Cívica y su capacidad institucional para la ejecución de sus proyectos.*

1. ¿ Cuándo se elaboró la misión y visión de COCIVICA ? ¿ Quienes participaron en su discusión?.
2. ¿ Qué estrategias concretas posee el COCIVICA en función de hacer realidad la visión y los objetivos del programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004 ? .
3. ¿ Por qué la estructura que posee el COCIVICA no es fija ? ¿ La distribución de tareas dentro de su organigrama es clara y operativamente factible?.
4. ¿ Quienes supervisan las decisiones y acciones que realiza el Consejo de Directores del COCIVICA ?.
5. ¿ El Consorcio posee algún documento que regule la contratación del personal y describa el perfil del empleado?
6. ¿ El consorcio realizó un Diagnóstico o Línea de Base para iniciar el programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004? Si su respuesta es afirmativa explique en que consistió?
7. ¿ Cada cuanto tiempo se revisa y quienes participan en la metodología de trabajo que el Consorcio implementa en sus proyectos ?.
8. ¿ Cómo las actividades planteadas en el Plan Operativo responden a los resultados obtenidos hasta la fecha? ¿ Cómo los resultados obtenidos coinciden con los resultados esperados?
9. ¿ Cómo funciona el sistema de evaluación del COCIVICA para medir el avance de los resultados? ¿ Tipo de evaluación? ¿ Cada cuanto tiempo? ¿ Quiénes participan ? Mencione indicadores de impacto.
10. ¿ Se han generado nuevas estrategias en el desarrollo del programa? Si su respuesta es afirmativa , ¿ Por cuáles mecanismos e instancias se modificó ?.
11. ¿ Cómo caracterizaría la relación entre el Consorcio y las mesas ciudadanas con las cuales trabaja? ¿ Es reconocida la labor del COCIVICA en las microregiones?.
12. Aparte de la coordinación interna del COCIVICA, ¿ Con que instituciones coordina el Consorcio? Explique.

ANEXO 18

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE ACTIVIDADES JULIO – DICIEMBRE 2002

Componente "A": Procesos Locales de Participación e Incidencia Ciudadana.

Resultados/Actividades	Planificadas Julio dic /02	Nivel de cumplimiento.	
		Ejecutado	Pendiente
A1. Capacitar a miembros de Mesas Ciudadanas mediante 225 jornadas locales de capacitación con participación de 1000 personas entre líderes, miembros de mesas ciudadanas y representantes de diferentes sectores en 6 microregiones, con énfasis en la participación de mujeres y jóvenes, a través de la implementación de un programa de capacitación en Incidencia, Contraloría Social y rendición de cuentas a nivel local			
1. Jornadas de capacitación al personal	2	2	0
2. Personal capacitado	30	30	0
3. Jornadas de capacitación a Líderes / lideresas	225	225	0
4. No. Líderes de mesas ciudadanas y sectores capacitados	621	621	0
A2. Haber realizado 26 evaluaciones a la gestión municipal en 26 municipios de las 6 microregiones.			
1. Asambleas sectoriales para evaluación a concejos municipales.	52	52	0
2. Eventos públicos de rendición de cuentas sobre la gestión de los Gobiernos Municipales (Evaluar a los Concejos Municipales sobre planes, gestión municipal, desempeño, rendimiento de cuentas).	9	9	0
3. Actos públicos de presentación de resultados de la gestión de los alcaldes y concejos.	26	26	0
A3: Haber elaborado 34 Plataformas Ciudadanas en igual número de municipios.			
1. Asambleas/talleres de consulta de necesidades en igual número de municipios	150	130	20
2. Asambleas/talleres de validación de necesidades en igual número de municipios	34	30	4
3. Editar documentos de	34	30	4
4. Plataforma ciudadana y difundirlas.			

Resultados/Actividades	Planificadas Julio dic /02	Nivel de cumplimiento.	
		Ejecutado	Pendiente
A4: Continuar con 6 procesos microregionales sobre la solución a problemáticas comunes microregionales para incluirla en las plataformas ciudadanas.			
1. Talleres microregionales con 34 mesas ciudadanas de igual número de municipios para priorizar problemáticas y plantear alternativas comunes de solución.	12	12	0
2. Foros municipales en igual número de municipios a fin de promover la creación de las microregiones	34	30	4
3. Foros departamentales uno por cada microregión en el marco de promoción de la creación de la microregión	6	6	0
4. Editar documentos de plataformas microregional con la problemática y alternativa comunes de solución.	6	0	6

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Informe Narrativo. Periodo Julio - Diciembre 2002." Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004. San Salvador, El Salvador, diciembre 2002.

ANEXO 19

NIVEL DE CUMPLIMIENTO ENERO – JUNIO 2003.

Componente "A": Procesos locales de participación e incidencia ciudadana			
Resultados / Actividades	Planificadas Ene-jun/03	Nivel de cumplimiento.	
		Ejecutado	No logrado/ pendiente
Resultado 1: Capacitación al personal de campo			
▪ Capacitaciones al personal	2	5	
▪ Personal capacitado – Seguimiento	25	24	
▪ Personal capacitado – Contraloría social y rendición de cuentas	25	-	25
▪ Personal capacitado – observación electoral	-	39	
▪ Personal capacitado – Debates	-	17	
▪ Personal capacitado – Perspectiva estratégica	-	39	
Resultado 2: Capacitación a miembros de las Mesas Ciudadanas			
▪ Jornadas de capacitación a líderes / lideresas (3 temas por Mesa Ciudadana)	102	74	28
▪ Líderes capacitados – Observación electoral	340	561	
▪ Líderes capacitados – Seguimiento	340	167	173
▪ Líderes capacitados – Contraloría social y rendición de cuentas	340	9	331
▪ Líderes capacitados – Otros temas	-	452	
Resultado 5: Haber elaborado 34 Plataformas Ciudadanas municipales en igual número de municipios			
▪ Asambleas / talleres de validación de las plataformas elaboradas	4	9	
▪ Reproducir los documentos de plataforma ciudadana municipal	34	30	4
▪ Promover las plataformas con los candidatos municipales y ciudadanos de influencia social	x	x	
Resultado 6: Establecer firma de compromisos con candidatos a Concejos Municipales en el marco de las elecciones de 2003			
▪ Planificar con Mesas Ciudadanas los eventos de firma de compromisos	x	x	
▪ Realizar eventos públicos de presentación de las plataformas ciudadanas y de la firma de los respectivos compromisos	34	29	5
▪ 100 participantes por evento	100	109	
▪ Dar seguimiento a los compromisos logrados	x	x	
Resultado 7: Haber creado 6 micro regiones a partir de problemáticas y soluciones comunes			
▪ Continuar la validación de plataformas ciudadanas microregionales	6	3	3
▪ Reproducir 6 documentos de plataformas	6	3	3

microregionales y promoverlas con los candidatos municipales y ciudadanos de influencia social			
▪ Realizar eventos públicos de presentación de las plataformas y de la firma de los respectivos compromisos	6	2	4
▪ Continuar el proceso de constitución de las microregiones, creando organización departamental y estrategias departamentales de desarrollo	x	x	
Resultado 8: Coordinación institucional			
▪ Coordinación interna	x	x	
▪ Coordinación externa	x	x	
▪ Evaluación del trabajo en las mesas ciudadanas	x	x	
▪ Evaluación del trabajo en los equipos microregionales	x	x	
▪ Evaluación del trabajo a nivel nacional	x	x	

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Informe Narrativo. Periodo Enero – Junio 2003." Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004. San Salvador, El Salvador, julio 2003.

ANEXO 20

FIRMA DE COMPROMISOS PARA LAS ELECCIONES DE MARZO DE 2003 CON LOS CANDIDATOS DE LOS DIFERENTES PARTIDOS POLÍTICOS.

Institución	Municipio	Partidos inscritos	Partidos firmantes	Partido ganador	Ganador firm
ISD	Zacatecoluca	PAN, FMLN, ARENA, CDU, PCN, MR, PDC, PPR, FC	FMLN, PPR, PAN	FMLN	X
	Stgo. Nonualco	ARENA, CDU, FMLN-PDC, FC, PCN	No hay plataforma	PCN	
	San Juan Nonualco	ARENA, FMLN, FC, PAN, PCN, PDC, MR, PPR	No hay plataforma	PDC	
	San Rafael Obrajuelo	ARENA, FMLN, PAN, PCN	PCN, ARENA, FMLN	PCN	X
	Santa María Ostuma	PDC, PCN, ARENA, FMLN	Ninguno	ARENA	
	San Luis la Herradura	ARENA, FMLN-CDU, FC, PCN, PDC	No hay plataforma	PCN	
	San Pedro Nonualco	PDC, ARENA, FMLN, PAN, PCN	PDC, FMLN, PCN	PDC	X
ISED	Sonsonate	ARENA, FMLN, PCN, PDC-PSD, PAN, CDU, AP, FC, MR, PPR, PSD	FMLN, PCN, PDC-PSD, PAN, CDU, FC, MR, PPR	ARENA	
	Acajutla	PAN, FC, PDC, PCN, ARENA, FMLN, CDU	PAN, FC, CDU	CDU	X
	San Julián	FMLN, PCN, PDC, PAN, CDU, PSD-AP, ARENA	FMLN, PCN, PDC, PAN, CDU	PCN	X
	Nahuilingo	ARENA, FMLN, PCN, PDC, PAN, PSD-AP-MR	ARENA, FMLN, PCN, PDC, PSD-AP-MR	ARENA	X
	Nahuizalco	FMLN, PCN, PDC, PAN, CDU, AP, FC, MR, PSD, ARENA, PPR	FMLN, PCN, PDC, PAN, CDU, AP, FC, MR, PSD	PCN	X
	Izalco	FMLN, ARENA, CDU, PAN, PDC, PCN, FC, PPR	FMLN, ARENA, CDU, PAN	ARENA	X
IEJES	Sensuntepeque	PSD, AP, PCN, PDC-MR-IC, FMLN-CDU, PPR, ARENA	FMLN-CDU, AP, PDC-MR-IC	ARENA	
	Guacotecti	AP, PDC, PAN, FC, ARENA, PCN, FMLN, PPR, CDU	FMLN, ARENA, PDC, CDU, PPR, AP	PCN	
	San Isidro	PDC-AP-MR, PAN, PCN, FC, ARENA, CDU, FMLN, PPR	FMLN, CDU, PPR	ARENA	
	Ilobasco	PDC-AP-MR, PCN, FC, ARENA, CDU, FMLN, PPR	PPR, PDC-AP-MR	ARENA	
	Jutiapa	PDC-AP-MR, CDU, FC, ARENA, PCN, FMLN	PDC-AP-MR, CDU, PCN, FMLN	FMLN	X
	Tejutepeque	PDC-AP-MR, PCN, FC, ARENA, CDU, FMLN	FMLN, ARENA, MR-PDC-AP	FMLN	X
CAPAZ	S. F. Gotera	FMLN-AP-ICA, ARENA, PCN, PPR, FC, PDC	FMLN-AP-IC, ARENA, PCN, PPR	PDC	
	San Carlos	ARENA, PPR, PDC, PCN, FMLN	ARENA, PPR, PCN, FMLN	PDC	
	Lolotiquillo	FMLN, ARENA, PCN, PDC	FMLN, PDC	PDC	X
	Chilanga	FMLN, ARENA, PCN, PDC	No hubo interés de firmar compromisos	ARENA	
	Jocoro	FMLN, ARENA, PCN, PDC, PSD	FMLN, PCN, PSD	FMLN	X
	Sociedad	FMLN-CDU-PDC-PSD, ARENA, PCN	FMLN-CDU-PDC-PSD	ARENA	
	Santa Rosa de Lima	ARENA, FMLN, PAN, PCN, PDC-MR, PPR	No hay plataforma	PCN	
ÁSPAD	Ciudad Delgado	PDC, FMLN-CDU, PPR, PCN, AP, PSD, ARENA	FMLN-CDU, PDC-MR, PCN, ARENA, AP	FMLN-CDU	X
	Apopa	FMLN, ARENA, PCN, PSD-MR-PDC-AP	FMLN, PSD-MR-PDC-AP	FMLN	X
	Nejapa	FMLN, ARENA, PCN, PDC, AP	(Ninguno)	FMLN	
	Soyapango	FMLN, ARENA, CDU, PDC-AP-PSD-MR, PCN, PPR, PAN	FMLN, CDU, PDC-AP-PSD-MR, PCN, PPR, PAN	FMLN	X
	Ilopango	FMLN, ARENA, PCN, PDC-PSD-MR-CDU, PPR, PAN, AP	FMLN, PCN, PDC-PSD-MR-CDU, PAN, PPR	FMLN	X
	San Martín	PDC-MR-PSD, ARENA, FMLN-CDU-AP, PCN, PPR	FMLN-CDU-AP, PDC-MR-PSD, PCN, PPR	ARENA	
COCIVICA	Distrito 5	ARENA, FMLN, PCN, FC, PPR, PDC-PSD-AP-MR	FMLN, ARENA	FMLN	X
	Distrito 6	ARENA, FMLN, PCN, FC, PPR, PDC-PSD-AP-MR	FMLN, ARENA	FMLN	X
	TOTAL				18

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Informe Narrativo. Periodo Enero – Junio 2003." Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004. San Salvador, El Salvador, julio 2003.

Sólo asisten aspirantes del FMLN y ARENA

Candidatos apoyan a Distrito Cinco

Los miembros del Distrito 5 presentaron peticiones para mejorar su comunidad

Mauricio Vallejo
El Diario de Hoy

Miembros de las comunidades del Distrito 5 de San Salvador organizaron ayer un debate y presentación

de la plataforma ciudadana de las comunidades del sector en la casa comunal de la colonia Málaga.

El evento contó con el apoyo de cinco ONG: Asociación "Camino a la Paz"

(CAPAZ), Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Local y la Democracia (FUNDASPAD), Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED).

Al debate fueron invitados todos los candidatos a alcaldes de San Salvador de los diversos partidos políticos, pero sólo se presentaron Mario Umaña, candidato a concejal por ARENA, que leyó una carta de disculpas enviada por Evelyn Jacir de Lovo ante su ausencia, y el efemenista Carlos Rivas Zamora, candidato a

alcalde del FMLN, que lució un chaleco de su partido.

Ambos candidatos intercambiaron las plataformas de sus partidos y coincidieron en señalar diferentes problemas de la comunidad.

Mario Umaña aseguró que de ganar su partido harán un sistema de drenaje para evitar los problemas que aquejan esa zona, mientras que Rivas Zamora expuso su negativa a la construcción del anillo periférico.

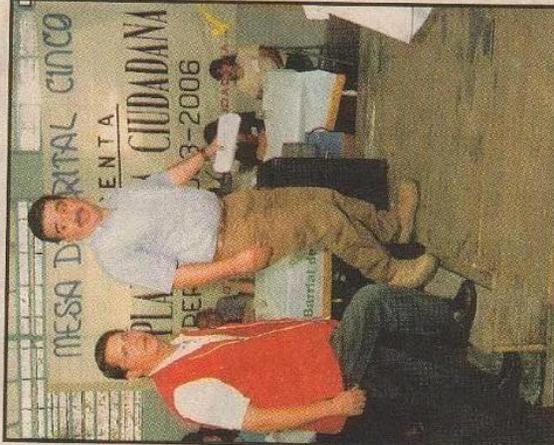
No a los aplausos

Para esta actividad se establecieron una serie de reglas para mantener el orden.

Entre ellas se escuchó "no se admiten barreras partidarias, no usar distintivos partidarios (con excepción de los candidatos) y no aplausos". Ninguna de ellas fue cumplida.

Algunos de los presentes lucían camisetas con los colores y logos del Frente, así como también aplaudieron las intervenciones del candidato de izquierda, mientras que Umaña fue acompañado por Julio Rank hijo.

Al final, los dos candidatos firmaron un acta en que se comprometían a ayudar a resolver los problemas del Distrito 5, si resultaban elegidos.



Mario Umaña candidato a concejal por ARENA sibe a la tarima antes que el candidato del FMLN Carlos Rivas.

Peticiones del Distrito 5 de San Salvador

Entre la plataforma comunitaria destacan las siguientes peticiones:

- ◆ Combatir los botaderos de basura.
- ◆ Erradicar el dengue clásico y hemorrágico.
- ◆ La implementación de más clínicas públicas.
- ◆ Declarar el cerro San Jacinto zona ecológica nacional.
- ◆ Hay que usar pequeños apartados.

ANEXO 21

NIVEL DE CUMPLIMIENTO EN SISTEMATIZACIÓN Y PUBLICACIONES

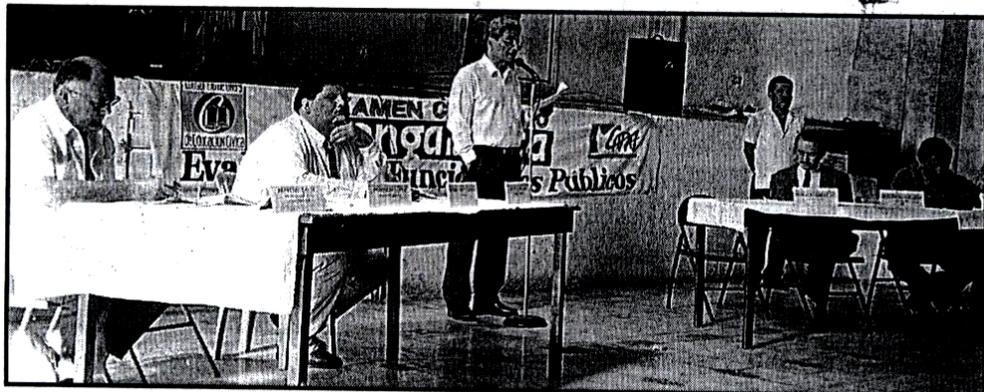
Componente "B": Sistematización y publicaciones			
Resultados / Actividades	Planificadas ene-jun /03	Nivel de cumplimiento.	
		Ejecutado	No logrado/ pendiente
Resultado 1: Haber sistematizado y publicado la experiencia acumulada sobre incidencia en la gestión pública local			
▪ Recolectar volúmenes de información municipal y micro regional del desarrollo de las actividades	x	x	
▪ Realizar talleres para mejorar el sistema de registro de la información del desarrollo de la actividades en lo municipal y microregional	6	6	
▪ Implementar un proceso de monitoreo y sistematización del desarrollo del programa. Además elaborar reportes rápidos para la dirección del Consorcio.	x	x	
▪ Evaluar las actividades del programa	x	x	
Resultado 2: Mantener y desarrollar la página Web del Consorcio			
▪ Mantener la página Web del Consorcio	x	x	
▪ Actualizar la página mensualmente.	x	(x)	Retomar
Resultado 3: Elaborar la Memoria de Labores del año 2002 y 2003			
▪ Elaborar la Memoria de Labores del año 2002	x	-	x
▪ Recolectar información para la memoria del 2003	x	x	
Otros: Desarrollar el área de comunicaciones			
▪ Desarrollar un plan de comunicaciones			

Fuente: Consorcio de ONG's de Educación Cívica. "Informe Narrativo. Periodo Enero – Junio 2003." Programa Incidencia Ciudadana 2001 – 2004. San Salvador, El Salvador, julio 2003.

RESULTADOS DE ACTIVIDAD REFERENTE A CONTRALORÍA SOCIAL PRESENTADOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

58 : Miércoles 15 de diciembre de 1999 *El Diario de Hoy*

EL PAÍS



En el ex Cine Cuscatlán, de Cojutepeque, fueron presentados, recientemente, los resultados de una evaluación hecha a los diputados del departamento de Cuscatlán. De forma simultánea, se efectuó el mismo proceso en Ahuachapán.

Diputados no cumplen función

Las comunidades no conocen a sus diputados y menos lo que hacen por mejorar cada departamento

CUSCATLÁN

Julio Mejía
El Diario de Hoy

La poca asistencia de ciudadanos y la impuntualidad de algunas autoridades locales fueron detalles que se observaron durante el evento Ciudadanía 2000, realizado en Cojutepeque.

Fue una actividad organizada por el Centro de Investigaciones de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS), la Universidad Tecnológica (UTECH), el Consorcio de ONG's de Educación Cívica y la Asociación Camino a la Paz (CAPAZ).

A través de una encuesta, las entidades buscaban

conocer la opinión sobre la gestión, proyección y trabajo que realizan los diputados, así como el cumplimiento de las plataformas que ofrecieron durante la campaña anterior.

Con esta evaluación, se busca la consolidación de un proceso democrático, a través de mecanismos adecuados que generen la participación de los ciudadanos en las decisiones.

Las cuatro organizaciones presentaron un análisis sobre la conducta de los diputados de Cuscatlán que ocupan tres curules en la Asamblea Legislativa.

En Cojutepeque se dieron a conocer los resultados este fin de semana, y se esperaba la presencia de los

¿Quiénes son los diputados?

Las cifras obtenidas en las encuestas fueron dadas a conocer por los organizadores:

- ◆ En Cuscatlán, un 14.67% de los entrevistados dijo conocer al menos a uno de sus diputados. Un 57.33% no conoce a ninguno. En Ahuachapán, el 13.08% sabe quiénes son. Un 77.57% lo ignora.
- ◆ En Cuscatlán, un 57.58% considera que los diputados no cumplen sus promesas de campaña. De los ahuaachapanecos, el 37.33% piensa igual.

tres diputados de este departamento; sin embargo, sólo llegaron Jose Manuel Melgar (FMLN) y Jose Mauricio Salazar (USC).

La encuesta

La pregunta central era si los ciudadanos conocen el trabajo que hacen los diputados por su departamento.

La mayoría de los entrevistados no sabían ni quiénes los representan en la

Asamblea Legislativa.

"Hemos trabajado por el departamento. La gente no nos conoce, nosotros no podemos desarrollar proyectos, nuestra obligación es legislar a favor de la población", comentó Mauricio Salazar al explicar las razones por las que se desconoce el trabajo que hacen.

Pero los vecinos recordaron que en las campañas ofrecieron obras comunales.

Marzo 23 de junio de 2002 LA PRENSA GRAFICA

PLATAFORMA CIUDADANA DE REFORMA ELECTORAL

EL CONSORCIO DE ONG'S DE EDUCACION CIVICA, presenta a consideración de la ciudadanía, de la Asamblea Legislativa y a todos aquellos organismos y personas interesadas en la modernización y Democratización del Sistema Electoral, la presente Propuesta de Reforma Electoral, producto de un amplio debate cívico, de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos de los catorce departamentos de El Salvador.

1. INSTITUCIONES ELECTORALES

1.1. Cuidadización de los Organismos Electorales.
Las funciones de organismos electorales desempeñan una función pública cuya actividad está regulada por la ley. En aras de buscar un desarrollo profesional, autónomo y gozando de transparencia e imparcialidad, los organismos electorales permanentes y temporales deben ser integrados con ciudadanos y ciudadanas provenientes de la sociedad civil, cumpliendo con los requisitos de idoneidad necesarios para los cargos de que se trata. Asimismo, deben implementarse programas permanentes de capacitación que permitan contar con los recursos humanos suficientes para la selección de los integrantes de tales organismos.

1.2. Separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral.
Con el objetivo de superar la dualidad de funciones en el actual Tribunal Supremo Electoral y lograr un desarrollo eficiente en lo relativo a la administración de los procesos electorales y el servicio técnico de la función jurisdiccional, se debe crear un tribunal de derecho y un organismo responsable de la administración del registro de electores y la organización electoral.
Es necesario crear una instancia que con Ética, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, organice, administre y conduzca los procesos electorales, manteniendo su autonomía financiera y política. Sus autoridades y demás cargos deben ser seleccionados con criterio de profesionalidad e idoneidad. La autoridad electoral se otorgará por decisión de la Asamblea Legislativa y a propuesta de temas provenientes de diversos sectores de la sociedad civil, es decir, se debe garantizar la eliminación del sistema de claves en el mecanismo organizativo electoral.
Se debe crear un organismo especializado de administración de la justicia electoral, sus autoridades deben ser electas por la Asamblea Legislativa a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, con profesionales del derecho que cumplan los requisitos para magistrados de la misma. En períodos electorales se podrán nombrar organismos electorales jurisdiccionales a nivel departamental.

1.3. Desarrollo Institucional del Registro Nacional de las Personas Naturales.
Es indispensable fortalecer el desarrollo y autonomía del Registro Nacional de las Personas Naturales, ejerciendo fundamentalmente una función técnica en cuanto a la actualización permanente del RINPH con base de información para la creación y actualización del Registro Electoral, impulsando campañas de información y orientación ciudadana y coordinando efectivamente la emisión del Documento Único de Identidad, mismo que debe coordinarse con las municipalidades para evitar las posibles dificultades que se puedan presentar. Este desarrollo institucional debe seguir un curso que permita complementarse con otros mecanismos legales estricto para la efectiva institución de la Clave de Identidad Personal por el Documento Único de Identidad, mismo que debe haber claridad del proceso que se seguirá para efectos de asentamiento de datos de nacimiento y de defunción y de todos los actos que tengan que ver con el estado civil de las personas.

1.4. Modernización del Registro Electoral y efectiva fiscalización para la garantía de los derechos de los electores.
La nueva entidad electoral encargada de administrar los procesos electorales, debe garantizar una adecuada coordinación para la organización del nuevo Registro Electoral, impulsando un proceso de modernización del mismo incorporando mecanismos de seguridad que permitan contar con un Registro confiable. Asimismo debe garantizar la resolución oportuna de las quejas y reclamos de los ciudadanos; el impulso que se comunique, orientación e información ciudadana permanente respecto a las situaciones relativas a la inscripción de los electores.

1.5. Crear la Fiscalía Electoral como organismo independiente, dotado de recursos.
Es necesario contar con un organismo que actúe en defensa y salvaguarda de los intereses democráticos de Estado, así como del respeto a los derechos políticos de los ciudadanos. De ahí que es indispensable crear una Fiscalía Electoral, después por el honorario designado por la Asamblea Legislativa a propuesta de la Fiscalía General de la República, de las asociaciones profesionales de abogados, Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y organizaciones de la sociedad civil, cumpliendo requisitos de moralidad y principios éticos, así como la formación profesional necesaria para ejercer la acción penal.

1.6. Desarrollo institucional de la Junta de Vigilancia como organismo controlador.
Con la finalidad de garantizar que los partidos políticos tengan la posibilidad de fiscalizar el proceso, esta lograse el desarrollo institucional de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos, integrada por representantes nombrados por los Partidos Políticos cumpliendo requisitos apropiados para el cargo. El rol controlador debe comprender los aspectos políticos, administrativos, jurídicos y financieros.

1.7. Centrar la cultura política.
Avanzar hacia una cultura política democrática implica la apertura de espacios para que la ciudadanía cuente con mecanismos que permitan emitir opinión y crítica constructiva a la actuación gubernamental; por ello proponemos que deben institucionalizarse y normarse mecanismos que permitan el ejercicio de la consulta social y los procesos y eventos electorales, así como la observación electoral ciudadana. Asimismo, deben establecerse espacios y mecanismos de control social que permitan la evaluación ciudadana de las acciones electorales propuestas por los partidos políticos, como elemento constructivo de una reacción política ante futuros funcionamientos con la población a partir de contenidos programáticos y no solo de propaganda electoral.

1.8. Auditoría electoral.
Se debe reformar la actual auditoría general por una electoral, que permita auditar los procedimientos electorales, administrativos, financieros, técnicos, administrativos y financieros de los procesos y eventos electorales.

2. SISTEMA DE REPRESENTACION Y DESARROLLO POLITICO

2.1. Establecimiento de circunscripciones electorales uninominales para la elección de Diputados.
Se debe establecer un nuevo ordenamiento de las actuales circunscripciones uninominales para los cargos de elección a Diputados, teniendo como criterio el de la población y teniendo el vínculo entre representantes y representados.
Este nuevo ordenamiento se propone que sea mediante la creación de 64 circunscripciones uninominales para la elección de los diputados que actualmente se eligen en las circunscripciones departamentales.

2.2. Establecer votación directa para diputados de la Circunscripción Nacional.
Para garantizar la representación de las minorías consideramos que el sistema electoral para la elección de diputados debe ser mixto y por ello es importante mantener la elección de los diputados de la llamada Plancha Nacional. Esta elección deberá hacerse mediante el sistema de elección de lista de representación proporcional, sujeta para ello una especie de votación por distritos de la circunscripción nacional.

2.3. Regulación de mecanismos participativos que aseguren el vínculo entre representantes y representados.
En la medida que se establecen las circunscripciones electorales uninominales, se hace igualmente necesario, regular mecanismos que permitan el desarrollo del vínculo entre representante y representado. Proponemos al menos tres mecanismos:
a) Rendición de cuentas
b) Reelecciones de desempeño de diputados y
c) Procedimientos para la revocación del mandato.

2.4. Establecer un sistema de representación proporcional en los Consejos Municipales.
En aras de garantizar los principios constitucionales de la representación y la igualdad, así como la representación adecuada de las minorías, principio fundamental de todo Estado de Derecho, es imprescindible el establecimiento de un sistema de representación proporcional en los consejos municipales, mediante un sistema de votación que permita el voto por lista de representación proporcional, siendo el único cargo que se gana por mayoría relativa al nivel municipal.

2.5. Establecimiento de otros mecanismos de participación política ciudadana.
Es indispensable para el desarrollo democrático del país, generar espacios, mecanismos y procedimientos que permitan a la población participar de la vida política del país, a partir de mecanismos como el referéndum, la consulta popular, el plebiscito y otros.
De manera particular consideramos conveniente la participación de Asociaciones Civicas con fines políticos, de manera que existan instrumentos políticos ciudadanos que puedan buscar el acceso al poder en el ámbito de elecciones municipales.

3. PARTIDOS POLITICOS

3.1. Creación de la Ley de Partidos Políticos.
Desarrollar el sistema político de El Salvador, exige una modernización de los instrumentos a través de los cuales se ejerce el ejercicio de poder, de manera de convertirlos en verdaderos instrumentos políticos capaces de responder a las expectativas y demandas de la población, que se conviertan en generadores de opinión pública y de conciencia política sobre la problemática y la agenda nacional que el país requiere para alcanzar su desarrollo. Asimismo los Partidos Políticos deben ser verdaderos ejes de ejercicio democrático y de transparencia en el manejo de sus recursos.
Por otra parte el sistema electoral salvadoreño requiere del desarrollo de una pluralidad que evite la polarización ideológica y garantice el desarrollo político que el país requiere. No hay que olvidar que los partidos políticos deben perseguir el beneficio del conjunto, o por lo menos de una parte significativa de la sociedad y que sus funciones deben corresponder a la representación ciudadana y al ejercicio del poder del Estado, para lo cual los partidos deben y necesitan articular su acción con la sociedad.
Por consiguiente consideramos conveniente la creación de una Ley de Partidos Políticos que permita regular, entre otros, los siguientes aspectos:

3.1.1. Procedimientos para la Constitución e inscripción.
Se debe asegurar aquellos aspectos que faciliten y apliquen la inscripción de nuevos partidos. Deben regularse aquellos aspectos que impidan o obstaculicen la inscripción. De manera específica, consideramos importante no inscribir a partidos cuyos principales dirigentes hayan participado a partidos que desaparecieron o que han perdido el estatus de fondos provenientes de la deuda pública.

3.1.2. Procedimientos para la fusión y coalición de partidos.
Los procedimientos para la fusión o coalición de partidos políticos han de ser facilitadores de dichos esfuerzos. La vigencia de las coaliciones o fusiones de partidos deben contar con una garantía para el ejercicio de los derechos políticos de los miembros y para la construcción de alternativas que hagan viable la gobernabilidad. Debe incorporarse a la legislación la figura de la adhesión de un partido a una determinada candidatura o al partido que lo sustenta.

3.1.3. Procedimientos para la disolución o cancelación de los partidos.
Deberá regularse adecuadamente las razones que llevan a la disolución o cancelación, asegurando que los procedimientos no limiten el desarrollo de la pluralidad. Los procedimientos de extinción deben ajustarse estrictamente a las normas democráticas.

3.1.4. Mecanismos de elección interna democrática para autoridades y candidatas y cargos públicos.
Deben establecerse procedimientos que obliguen a los partidos políticos a desarrollar prácticas y valores democráticos, regulando los mecanismos para

la elección de sus autoridades y de candidatas, a efecto de asegurar que estos cargos sean dados respuesta de sus afiliados o militantes.

3.1.5. Procedimientos para renovar autoridades o expulsión de miembros del partido.
Es importante regular prácticas autoritarias al interior de los partidos políticos, estableciendo mecanismos y procedimientos que permitan desarticular el debido proceso en aquellos casos en que se realicen acciones de renovación de autoridades o expulsión de miembros de un partido.

3.1.6. Procedimientos que garanticen el derecho de sus afiliados.
Asimismo es de una gran importancia que se establezcan los recursos de los cuales pueda hacer uso una autoridad o miembro del partido, a efecto de que se le respeten adecuadamente sus derechos y se actúe debidamente la justicia.

3.1.7. Mecanismos para el reclutamiento de género.
Es importante establecer mecanismos y procedimientos que promuevan un reclutamiento a participación de mujeres y hombres, otorgando porcentajes para la integración de los organismos internos, a todos los niveles del partido, así como para la postulación a cargos de elección popular.

3.1.8. Mecanismos de financiamiento público y privado de los partidos y la política.
El desarrollo de los partidos políticos y de la política en El Salvador es fundamental para el fortalecimiento democrático. El financiamiento no puede quedar reducido al financiamiento de la deuda pública, es decir sobre todo sobre los recursos de las campañas electorales, debe pensarse en el financiamiento público para el desarrollo de la política, fortaleciendo el desarrollo de los partidos políticos aun en períodos no electorales.
Por consiguiente que tanto el financiamiento público como el privado de los partidos políticos debe ser regulado a efecto de conocer su procedencia y controlar el destino del mismo. Los partidos deben llevar una contabilidad transparente en su gestión administrativa financiera, debiendo practicarse una auditoría externa para cada ejercicio anual.

3.1.9. Mecanismos de fiscalización de los partidos políticos.
Deben establecerse mecanismos específicos de fiscalización de los partidos. En tanto constituyen entidades que buscan el interés público, deben ser sujetos de transparencia y por ello resulta de competencia por la Corte de Cuentas de la República y otros organismos especializados de carácter independiente. Por otra parte deben regularse mecanismos para la rendición de cuentas a sus afiliados y/o militantes, así como a sus contribuyentes, a efecto de transparentar la procedencia y el destino de los recursos captados. Los dirigentes nacionales deben presentar declaración anual ante la sección de Prerrogas de la Corte Suprema de Justicia sobre sus ingresos privados y públicos y sobre su patrimonio.

4. PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

4.1. Establecimiento del voto residencial.
Las deficiencias organizativas del sistema de voto domiciliario se han evidenciado con mayor fuerza en las últimas elecciones. El establecimiento del voto residencial a efecto de facilitar la emisión del sufragio acercando las urnas a los votantes en un lugar cercano al de su vivienda es oportuno para las elecciones del 2003. El voto residencial no solo facilitará el voto sino que beneficiará a miles de mujeres que por diferentes razones se venen que quedar en sus casas el día de las elecciones.
El establecimiento del voto residencial requiere de un apoyo decidido del Organismo Electoral en cuanto a designar los recursos que esta necesita. No solo se trata de superar la responsabilidad técnica, se requiere voluntad política para asignar los recursos.

4.2. Campañas permanentes de educación cívica y promoción del voto.
La entidad encargada de administrar los procesos electorales debe coordinar el desarrollo de programas permanentes que permitan fortalecer el conocimiento y elevar la conciencia cívica de la población; estos programas deben ser impulsados a través de diferentes estrategias educativas y de comunicación.
Así mismo, debe buscarse la institucionalización de la educación cívica en el sistema educativo del país, a efecto de generar valores y prácticas políticas democráticas.

4.3. Orientación e información al votante.
Durante el desarrollo de elecciones deben estar debidamente regulados los mecanismos para garantizar una efectiva y eficiente orientación e información al votante. Debemos regular la manipulación publicitaria de los partidos, que los ciudadanos reciban el apoyo a los centros de votación. El organismo electoral deberá coordinar con autoridades de la sociedad civil: organizaciones sociales, organizaciones juveniles, ONG's y ONG's, entre otros. En todo caso, deberá garantizarse la total imparcialidad y veracidad de la orientación e información a los votantes.

4.4. Mecanismos para el voto de los residentes en el extranjero.
En cuanto los salvadoreños residentes en el extranjero constituyen un aporte importante al el sosten de la economía del país, debe considerarse la posibilidad que estos puedan participar en la elección de los gobiernos nacionales.
En lo inmediato será importante al menos comprometerse con realizar el estudio técnico que permita conocer los mecanismos y procedimientos que podrían facilitar la aplicación del voto de los residentes en el extranjero.

4.5. Mecanismos para los discapacitados.
Aunque ciudadanos se le puede negar el ejercicio de sus derechos por discapacidades físicas, por tal razón deben obtener debidamente expresados los procedimientos que se han de utilizar para que cualquier ciudadano con algún tipo de discapacidad pueda sin dificultad y con iguales garantías emitir el sufragio.



OPINAS CENTRALES
Calle Simón Bolívar
122, Col. Miraflores Pta.
Tel. 260-1660, telef. 260-4524.
Correo Electrónico:
cofca@integrar.com.sv



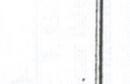
MORAZAN
4a. Calle Oca 13,
Barrio La Soledad,
San Francisco Gotera,
Teléfono 654-0274



OPINAS REGIONALES
LA PAZ
Av. Juan Manuel
Rodríguez # 54, Barrio
El Calvino, Zacatecoluca,
Teléfono 334-2177



SENSUNTEPEQUE
2a. Av. Nte. # 72, Barrio
Los Hornos,
Sensuntepeque, Cabañas,
Teléfono 282-0118



SAN SALVADOR
Col. Acosta
Polígono # 5, Casa
40, Ciudad
Delgado
Teléfono 286-8227

ANEXO 24

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES ABRIL 2003 – MARZO 2004

Componente A: Procesos Locales de Participación en Incidencia Ciudadana

	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.
PROCESO DE ACTIVIDADES												
Capacitaciones a promotores (abril 03, mayo 03, enero 04):	28-29-30	28-29-30								28-29-30		
Capacitaciones a líderes (mayo 03, junio 03, febrero 04):		05-11	09-18								02-15	
Elaborar material educativo para personal y líderes (abril 03, mayo 03, enero 04). Seguimiento a plataformas municipal y micro regional, firma de compromisos y planes de gestión (mayo-sept 03).	8-15	12-17								06-10		
Evaluar los primeros 100 días de gestión a los concejos municipales (junio 03-octubre 03). Rendición de cuentas de los 180 días de gestión por los concejos municipales (julio-dic 03). Constitución de las micro regiones (mayo-dic 03) y mesa ciudadana nacional (enero-febrero 04). Evaluación de campo del desarrollo del programa (junio 03, nov 03, marzo 04). Identificar líderes para replicar el trabajo y "nuevos" para fortalecer la organización (junio-agosto). Replicar el trabajo de incidencia y fortalecer la organización municipal y departamental (agosto 03-marzo 04).												

Anexo: 1. Gobernabilidad y sistema político. 2. Pobreza y democracia. 3. Sociología electoral. 4. Integración. 5. Sistema electoral. 6. Identificar líderes para replicar el trabajo y "nuevos" para fortalecer la organización. 7. Replicar el trabajo de incidencia y fortalecer/ ampliar la organización municipal y departamental

ANEXO 25

PERFIL ESTRATÉGICO 2004 / 2007 COCIVICA

TEMÁTICAS:

Gobernabilidad y Sistema Político:

- *Reforma estructura partidocrática*
- *PCDD (Programa incluyente, consensuado con liderazgo articulador)*
- *Monitoreo de la institucionalidad democrática*
 - *Asamblea Legislativa*
 - *Ministerio Público (Fiscal general y Procurador General)*
 - *PDDH*
 - *PNC*
 - *TSE*

Cultura Política :

- *Educación Cívica y Valores*
- *Movilización del votante*
- *Incidencia Política*

Sociología Electoral:

- *Investigación Electoral que implica:*
 - *El tema del ausentismo electoral*
 - *El rol de los medios de comunicación*
 - *El comportamiento electoral de los salvadoreños*

Sistema Electoral:

- *Consolidación proceso democrático (PARTICIPACIÓN CIUDADANA)*
- *Incidencia de Salvadoreños en el exterior*
- *Reforma Electoral*
 - *Candidaturas independientes*
 - *Separación de funciones administrativas y jurisdiccionales TSE.*
 - *Refrendum y plebiscito*
 - *Participación Ciudadana organismos electorales*

- *Voto residencial*
- *Uso de DUI / Nuevo Padrón Electoral*

Incidencia Ciudadana en los procesos de desarrollo local

- *Procesos locales de Incidencia Política*
- *Educación Cívica / Ciudadana*
- *Enfoque regional / departamental*
- *Presencia nacional (generar la Institucionalidad de la Sociedad Civil)*

Integración:

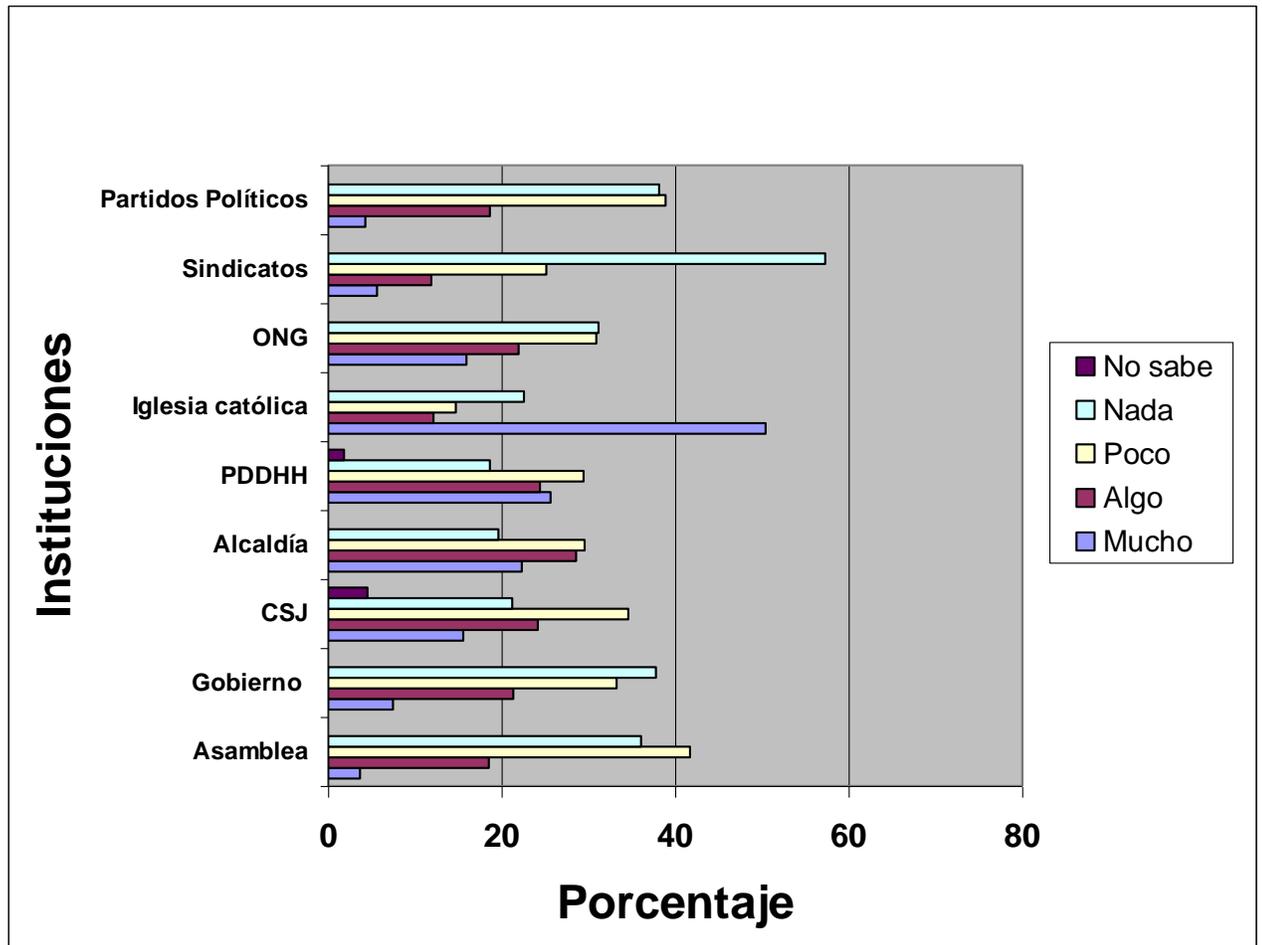
- *Promover la integración (local, nacional)*
- *Integración Regional Centroamericana*
- *Trabajar en la difusión y discusión del impacto de los TLC, ALCA y PPP*
- *Consortio para la Democracia en Centroamérica*

Pobreza y Democracia

- *Fortalecimiento de la organización departamental*
- *Apoyo a la elaboración de planes de desarrollo económico departamental*
- *Integración en la alianza estratégica de actores ciudadanos, concejos departamentales de alcaldes y comunidades de Salvadoreños en el exterior*
- *Apoyo de procesos educativos de acuerdo a potencialidades locales*
- *Coordinación con instancias gubernamentales, organismos internacionales y empresa privada salvadoreña, en proyectos estratégicos de desarrollo.*

ANEXO 26

CONFIANZA EN LAS DIFERENTES INSTITUCIONES



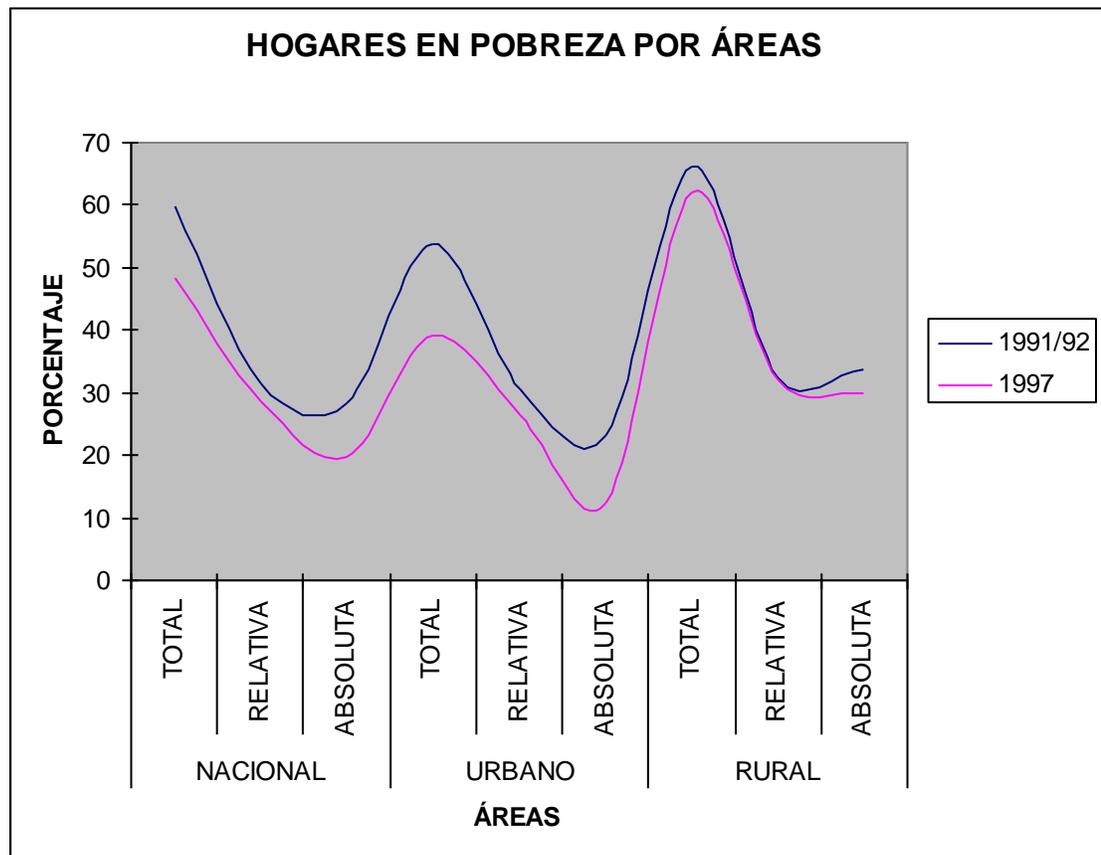
Fuente: PNUD, Informe Desarrollo Humano El Salvador, 2001 en base a información de IUDOP / UCA, FEPADE.

ANEXO 27

HOGARES EN POBREZA POR LAS DIFERENTES ÁREAS EN EL SALVADOR

ÁREAS	NACIONAL			URBANO			RURAL		
	TOTAL	RELATIVA	ABSOLUTA	TOTAL	RELATIVA	ABSOLUTA	TOTAL	RELATIVA	ABSOLUTA
1991/92	59.7	31.5	28.2	53.7	30.5	23.2	66.1	32.5	33.6
1997	48.3	28.7	19.6	39	26.5	12.5	62.1	32.1	30

Fuente: PNUD. "Informe de Desarrollo Humano 2002." p.20 <<http://www.undp.org>>

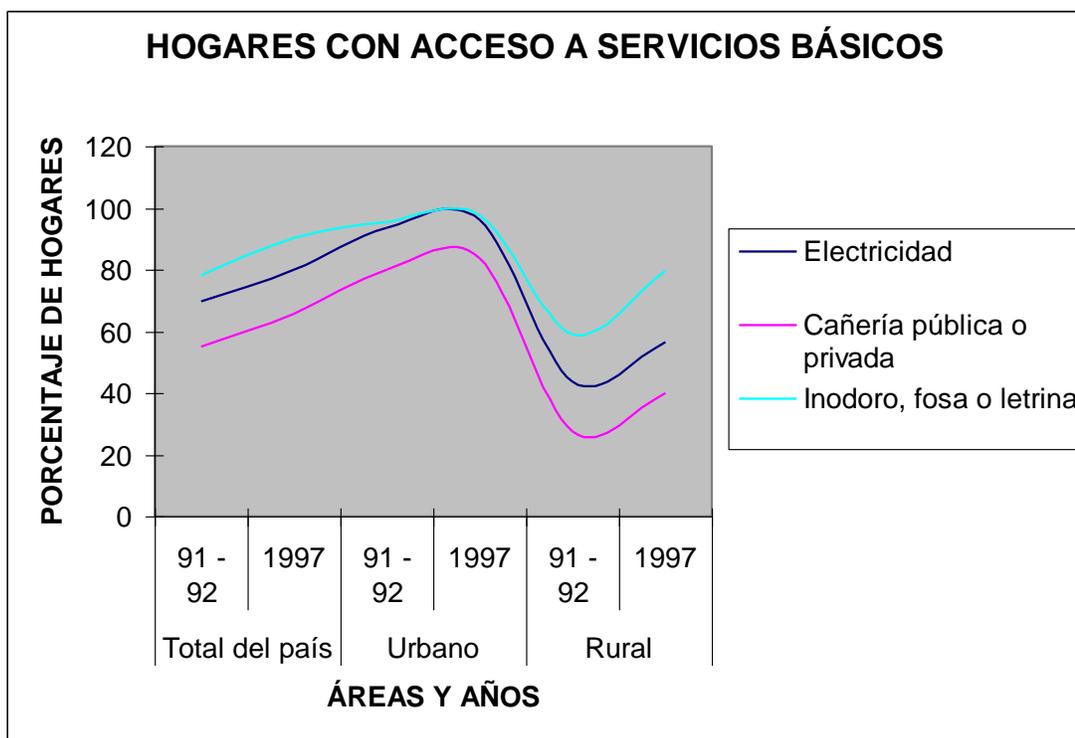


ANEXO 28

HOGARES SALVADOREÑOS CON ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

	Total del país		Urbano		Rural	
	91 - 92	1997	91 - 92	1997	91 - 92	1997
Electricidad	69.6	79.9	93.6	96	43.5	56.4
Cañería pública o privada	54.9	65.8	80.1	83.8	27.5	39.9
Inodoro, fosa o letrina	78.1	90.2	95.4	97.5	59.2	79.5

Fuente: PNUD. "Informe de Desarrollo Humano 2002".p. 21 <<http://undp.org>>

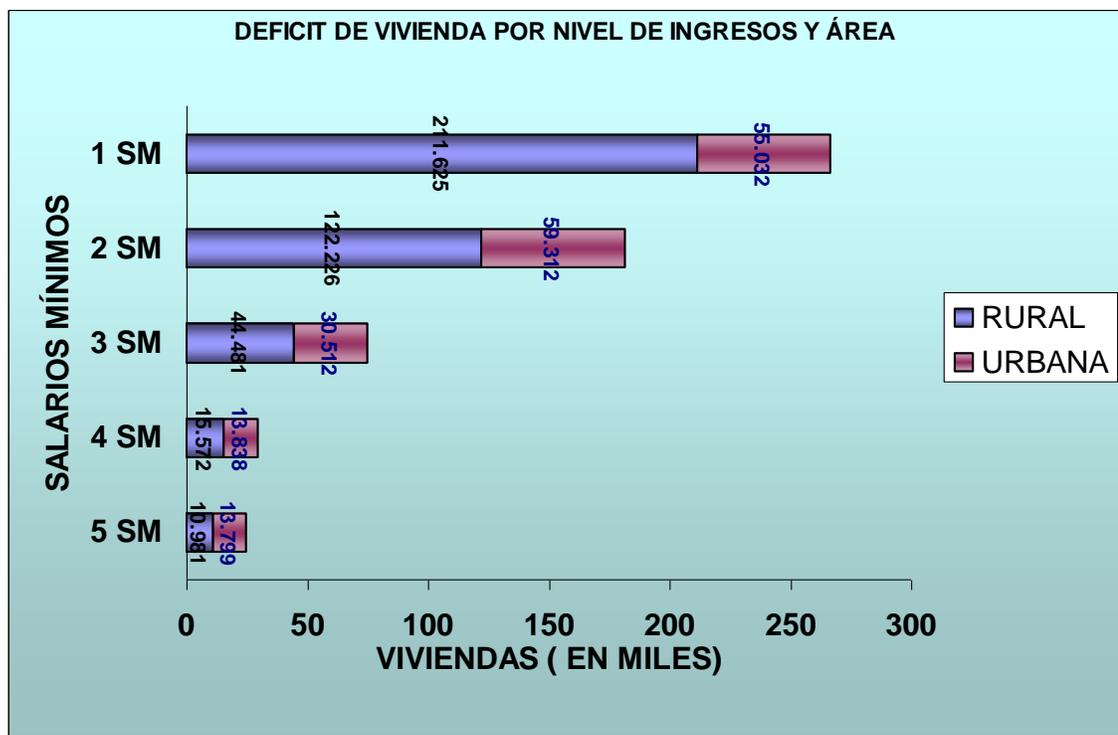


ANEXO 29

DEFICIT DE VIVIENDAS EN EL SALVADOR

AÑO / ÁREAS	1996	
	RURAL	URBANA
5 SM	10.981	13.799
4 SM	15.572	13.838
3 SM	44.481	30.512
2 SM	122.226	59.312
1 SM	211.625	55.032

Fuente: PNUD. "Informe de Desarrollo Humano 2002".p. 21 <<http://undp.org>>



NOTICIAS SOBRE VINCULACIONES POLÍTICAS

Participan en programa de consulta a electores

Grupos afines al FMLN asesorarán a votantes

Tres iglesias y organizaciones de izquierda participarán en un plan que tiene como fin informar sobre las opciones para votar

Antonio Soriano
El Diario de Hoy

Desde la próxima semana, el Consorcio de ONG de Educación Cívica (Cocivica), las universidades Francisco Gavidia y Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y las iglesias Reformada, Luterana, Bautista y Anglicana consultarán a los salvadoreños las necesidades cuya solución exigirán al próximo gobierno.

La objetividad y el fin de la consulta fue cuestionada, pues tres de las iglesias tienen fuertes vínculos con el FMLN.

De hecho, las tres corrientes religiosas firmaron meses atrás la Alianza Social por el Cambio con el partido de izquierda.

La tarea de este bloque es de difundir y hacer consulta sobre el programa de gobierno del Frente.

El otro objetivo del programa es crear "una estrategia de promoción de la cultura política de la intención del voto".

Eso no es todo. Las ONG que forman Cocivica son lideradas por dirigentes y connotados efemelenistas.

La información que reúnan servirá para consultar a los candidatos sobre las posibles soluciones a problemas.

Además, para la elaboración de un plan de gobierno, que se entregará a cada uno de los postulantes.

La defensa

El reverendo Roberto Pineda, de la Iglesia Luterana, aceptó el vínculo que tiene con el Frente.

Pineda trató de defender su participación en el proyecto de Pregunta Ciudadana con el argumento que en la iglesia que él dirige "no es del FMLN" y que "hay una variedad de corrientes políticas e ideológicas y podemos dar un aporte a la campaña".

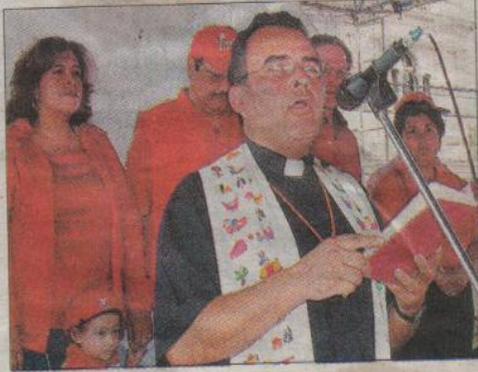
Jorge Urbina, presidente de Cocivica y también farabundista, respaldó la declaración del reverendo y aclaró que para ellos "lo importante y fundamental es que exista mayor información para el votante".

También aseguró que la campaña en la que trabajarán los aliados del FMLN es para informar sobre las diferentes opciones políticas para los comicios.

"La intencionalidad es que la gente tenga la mayor cantidad de información", dijo Urbina.

La consulta se hará en talleres, programas en los medios de comunicación social y sondeos de opinión.

Cocivica y las instituciones académicas y religiosas organizan un debate público con todos los candidatos- unos quince días antes de los comicios, para externar las preocupaciones de la población.



El reverendo luterano Roberto Pineda admitió ayer que mantiene buenas relaciones con los farabundistas.

Y sólo llegó Genaro

Los cuatro candidatos estaban invitados.

- ◆ Las organizaciones presentaron ayer el programa Pregunta Ciudadana en un hotel de San Salvador.
- ◆ Al acto, fueron invitados los candidatos presidenciales.
- ◆ Ninguno de los aspirantes a la Presidencia llegó. Sólo Genaro Ramírez, el compañero de Rafael Machuca, del PCN, asistió.

Fuente: El Diario de Hoy, martes 11 de noviembre de 2003.