

OLALLA VERA PASTOR*

LOS DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES Y
LA CULTURA POLÍTICA COMO FACTOR
DE LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO
TERRITORIAL A ESCALA LOCAL
Análisis en el Municipio de Meanguera,
Departamento Morazán, El Salvador¹

RESUMEN

El presente artículo trata de explicar qué factores determinan la participación de los sujetos en los procesos de desarrollo local y cómo ésta alimenta los procesos de desarrollo de los territorios. Así, el objetivo del artículo busca dar respuesta a cómo puede llegar a afectar la participación ciudadana en el desarrollo local en el estudio de caso presentado. Para ello, se observan dos elementos que influyen directamente sobre la misma: el aparato político institucional y la cultura política del colectivo.

El artículo se divide en dos partes: la primera abarca el marco teórico, el cual gira alrededor de los elementos arriba presentados. En la segunda parte se presenta el caso de estudio en la población de Meanguera, Departamento Morazán, El Salvador, donde se presentaron las siguientes hipótesis: 1) *en aquellos territorios caracterizados por contextos políticos que incentivan la participación local, se dan mejores condiciones para los procesos de desarrollo territorial y la participación de los sujetos*; 2) *en aquellos territorios caracterizados con una cultura política participativa, se dan mejores niveles de desarrollo local*.

PALABRAS CLAVE: Cultura política, desarrollo local, dispositivos político institucionales, participación

ABSTRACT

INSTITUTIONAL MECHANISMS AND POLITICAL CULTURE AS KEY FACTOR FOR PARTICIPATION AND SPATIAL DEVELOPMENT IN A LOCAL SCALE. Analysis from Meanguera municipality (El Salvador)

The participation of the subjects in local development processes can be explained from two variables: the political and institutional incentives and political culture of the territory. They had the following

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, con Postgrado en Cooperación al Desarrollo, especialidad en Planificación Integral del Desarrollo Local y Doctoranda en Desarrollo Local y Territorio. olallavera@gmail.com

¹ Este artículo es el resultado de un proyecto de investigación desarrollado durante el último trimestre de 2011 para el Trabajo Fin del Máster en Cooperación al Desarrollo, especialidad Planificación Integral del Desarrollo Local.

Me gustaría agradecer especialmente el apoyo y la orientación de mi tutor Joaquín Farinós Dasí y del Profesor Joan Romero González para dar forma a este artículo. Gracias también al municipio de Meanguera, El Salvador, y en especial a la Comunidad Segundo Montes por apoyarme en cada paso de la investigación.

Fecha de recepción: septiembre 2013. Fecha de aceptación: febrero 2014.

study hypotheses: 1) in those areas characterized by political contexts that encourage local participation, there are better conditions for territorial development processes and participation of subjects, 2) in those areas marked with a political culture participatory, there are higher levels of local development.

To corroborate the hypotheses, we carried out an investigation in the town of Meanguera, Morazán department, El Salvador. Thus, although we were facing a political context that nurtured local participation, some communities in the municipality appeared apathetic and indifferent to local development processes, which were detrimental to the development of their town. Explain what factors determine local participation is one of the main tasks of this article.

KEY WORDS: Political culture, local development participation, Political system.

1. CULTURA POLÍTICA COMO FACTOR DE DESARROLLO TERRITORIAL A ESCALA LOCAL

1.1. Introducción a los fundamentos teóricos

Tradicionalmente, el desarrollo de los territorios se ha concebido desde una perspectiva centralizada e institucionalizada, basando el progreso local en las políticas que desde el Estado central se diseñaban. El desarrollo se entendía a partir de las posibilidades que ofrecía el Estado, y no por las propias realidades locales. El desarrollo era pensado desde una perspectiva de arriba a abajo, más que de abajo hacia arriba (Farinós, 2005).

A lo largo de las últimas décadas, se generaron profundas y crecientes desigualdades interregionales en los países y muchos de los modelos de desarrollo local se han tornado obsoletos e insostenibles. El Estado se ha hecho demasiado grande para resolver las cuestiones en su vertiente interna, y demasiado pequeño en su vertiente externa. Como consecuencia, se está produciendo una recuperación de la dimensión local en todos los aspectos relevantes socioeconómicos y políticos contemporáneos.

Habida cuenta de ello han emergido nuevos actores a la hora de afrontar las políticas de desarrollo de sus territorios. Es entonces cuando se observan nuevos protagonistas subestatales que buscan guiar los procesos de desarrollo de sus territorios.

El desarrollo local aparece como un estímulo político del cual los actores locales toman parte. Un estímulo es aquello que ejerce un impacto o influencia sobre un sistema, el cual pretende una acción y espera una reacción (GIDDENS, 1984). Nuestro trabajo de campo se centra en el estudio del comportamiento –si deciden participar o no en los procesos de desarrollo del territorio y por qué– de los sujetos ante dicho estímulo.

Esas acciones –acción como praxis, como compromiso de los actores con la realización práctica de sus intereses– son las que dan forma al territorio; pero a su vez, es el contexto político y los dispositivos institucionales los que hacen o no posible la propia presencia de actores con capacidad/voluntad de innovación y sus posibilidades de respuesta (ACEMOGLU y ROBINSON, 2012).

[2]

La participación de la población local favorece las condiciones necesarias para promover los procesos de desarrollo local y la sostenibilidad del mismo a largo plazo, pero el contexto institucional y los dispositivos institucionales nutren o debilitan la participación de los sujetos locales.

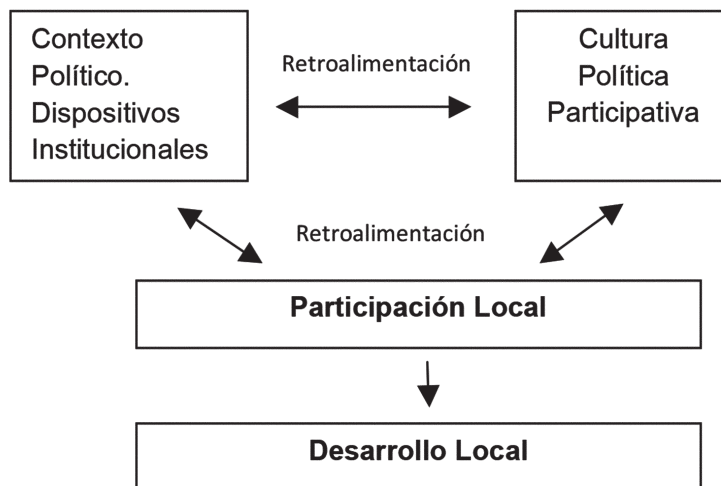


Figura 1: Esquema de la participación local. Fuente: elaboración propia.

En el presente artículo se estudiaron ambos elementos: el contexto político y los dispositivos institucionales que nutrían, por un lado, los procesos de desarrollo y, por otro, la participación de la población en ellos; y el comportamiento de la población local ante los procesos de desarrollo de sus territorios –estudiado a través de la cultura política–.

La cultura política es un concepto complejo, multidimensional, y con mucha facilidad, se torna ambiguo, oscuro y vago. Diferentes enfoques tanto de vertiente política, sociológica y antropológica han intentado definirlo con resultados variables y hasta antagónicos (ALMOND y VERBA, 1963; GEERTZ, 1973; PARSONS, 1984; SWIDLER, 1986; LAITIN, 1988; BEREZIN, 1997; etc.).

En la investigación se optó por un concepto de cultura política que hacía referencia a un conjunto de significados, discursos y prácticas públicamente compartidas por una clase o grupo particular y que forman valores y orientaciones de las personas como sus componentes más fundamentales (ALMOND y VERBA, 1963; “Marco de referencia”, McADAM, 1994 y 1996; o “estructuras de sentido”, GEERTZ, 1973).

En este artículo se ha hecho uso de la caracterización de cultura política aplicado por los autores Almond y Verba en su obra *The Civil Culture* (1963). Se ha elaborado un conjunto de indicadores que nos aproximaba al estudio de la cultura política y a los perfiles

propuestos por los autores. Además, para esclarecer las diferencias de conducta cuando un sujeto o un grupo decide participar en los asuntos públicos, se ha recurrido a los dos modelos ideales de conducta empleados por Vallès (2004): *el modelo económico y el modelo sociocultural*. Así pues, el estudio de las actitudes políticas, así como el acercamiento a la justificación de la conducta de los sujetos, facilita el análisis de la cultura política.

Anthony Giddens, en la *teoría de la estructuración*, planteó que el valor equivalente de la acción humana y de la estructura, ambos elementos constituidos en prácticas recurrentes, se suponen la otra a la otra. Es por esto que, por un lado, se ha pretendido estudiar el comportamiento de los sujetos frente al estímulo del progreso local y, por otro, el contexto político y los dispositivos institucionales.

1.2. Fundamentos teóricos

1.2.1. Sistema político, sujeto y cultura política

Para identificar qué explica las diferencias de conducta cuando un sujeto o un grupo decide intervenir, se adopta la definición de Vallès (2004:245), el cual contempla dos modelos ideales:

- El *modelo económico* parte del supuesto de que un sujeto decide intervenir o no intervenir en la política –y adoptar una u otra forma de hacerlo– en función de sus objetivos, de su análisis de costos y de los recursos que maneja. Solamente se movilizará si entiende que de su actividad ha de seguirse un efecto positivo para su objetivo; se inhibirá, en cambio, si no extrae esta conclusión o si le faltan datos o medios para desarrollarla.
- Por otro lado, el *modelo sociocultural* entiende que el actor político es alguien que ha incorporado previamente pautas de conducta durante un proceso de socialización. Así, el factor que explica la intervención o la inhibición no es el interés racional y utilitario, sino la adaptación del individuo a la norma social –explícita o implícita– que ha interiorizado. Mediante esta adaptación, el individuo se identifica con un grupo de referencia y, con esta identificación, se afirma a sí mismo como miembro del grupo. La acción política adquiere, en este caso, un carácter ritual o ceremonial, porque es –en gran medida– el símbolo de una adhesión a una identidad colectiva.

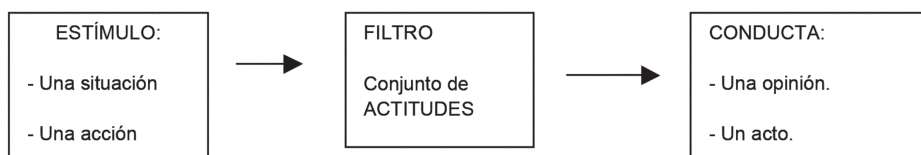


Figura 2: Explicación esquemática del comportamiento político.

El estudio de las actitudes políticas del sujeto o grupo de sujetos, permite observar qué tipo de estímulos provocan una reacción, sea en forma de opinión, de emoción o de conducta. El comportamiento del sujeto ante el estímulo forma parte del sistema político y sus principales componentes, así como los inputs –o aportaciones del sistema–, los outputs– o rendimientos del sistema, y, finalmente, la posición del propio sujeto y los demás actores.

Por otra parte, el concepto de cultura política adoptado en el presente artículo fue puesto en circulación por Gabriel Almond y Sidney Verba, autores de *The Civic Culture* (1963). En esta obra, se recoge la siguiente definición: *La cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de una nación*. Dichos autores realizaron una investigación y analizaron las actitudes políticas de la población de cinco países: Alemania Federal, Gran Bretaña, México, Italia y Estados Unidos. Mediante el estudio estadístico de las respuestas de la muestra de habitantes los autores elaboraron tres tipos ideales de cultura política:

- *Cultura cívica o participativa*: compartida por individuos inclinados a introducir sus demandas en el proceso político, a intervenir en el mismo y a influir sobre el gobierno en sus decisiones. Esto es, estaríamos frente a individuos interesados por las contribuciones –*inputs*– que se hacen al mismo, dispuestos a participar activamente.
- *Cultura de súbdito*, compartida por individuos atentos a las decisiones de las instituciones que afectan positiva o negativamente a su situación o a sus intereses, pero poco conscientes de su capacidad de influir en dichas decisiones. Su orientación predominante al *output* del sistema les convierte más en espectadores que en protagonistas de la política.
- *Cultura localista o clientelar*, característica de los sujetos que sólo tienen una vaga referencia sobre el sistema político o que llegan a ignorar su existencia. Su universo mental está limitado a las relaciones inmediatas cara a cara y permanecen marginales, indiferentes o apáticos, respecto del ámbito propio de la política.

La cultura política es, por tanto, el atributo de un conjunto de ciudadanos que siguen una misma pauta de orientaciones o actitudes ante los objetos políticos. Así, cuando una serie de actitudes se distribuye de la misma forma entre los individuos de un grupo determinado, se afirma que dicho colectivo comparte la misma cultura política. La cultura política es siempre un atributo colectivo que corresponde a un grupo, no a un individuo.

Así pues, cuando estamos frente a un tipo de cultura participativa (ALMOND y VERBA, 1963:200), un conjunto de individuos aparecen inclinados a introducir las demandas en el proceso de desarrollo. Esto es, frente al estímulo del proceso de desarrollo, los individuos son responsables activos del mismo, interesados en las contribuciones –*inputs*– para

las construcciones de los *outputs*. Con esto, si bien cabe destacar su nivel de consciencia sobre el alcance de su acción-reacción, aparecen informados frente al sistema político que les rodea. Por contra, las personas que presentan patrones de conducta muy dispares a los anteriores tienden a permanecer apáticos e indiferentes respecto a los procesos de desarrollo, y sus actitudes y modelos de conducta se orientan a un tipo de *cultura política localista o clientelar*. Asimismo, dicho grupo suele responder a un modelo de conducta de tipo económico y utilitario.

1.2.2. Cultura política participativa y desarrollo local

El primer Informe sobre Desarrollo de las Naciones Unidas (1990) destaca un tercer pilar en la estrategia para el desarrollo: promover la participación. La participación fomenta la acción colectiva e individual, lo cual resulta importante porque la acción colectiva ha sido, por medio de movimientos sociales y políticos, un motor de progreso para los temas esenciales en el desarrollo territorial. La participación puede también evocar fuerzas que se refuerzan mutuamente e implica tomar parte en procesos deliberativos que pueden plantear las inquietudes de los ciudadanos.

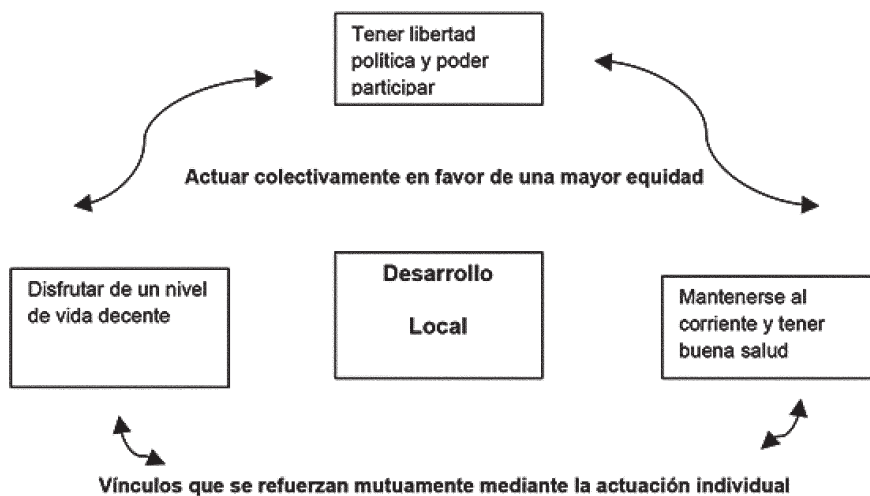


Figura 3: Pilares de Desarrollo para PNUD, 2009 y cómo afecta la participación, siendo ésta una fuerza empleada en los procesos de desarrollo territorial. Fuente: *Elaboración propia a partir del Informe de Desarrollo Humano, 2006.*

El concepto de participación en sí es muy complejo y en las últimas décadas se ha desarrollado una vertiente crítica que analiza los pros y contras de la misma en las políticas de desarrollo de los territorios (SCHENEIDER, C., 2007; STIGLITZ, J., 1999, TURNHOUT, E., [6]

2009, 2010; FALUDI, A., 2010) No obstante, sea como fuere el efecto de la misma sobre las políticas de desarrollo de los territorios, el presente artículo se centra en analizar qué factores influyen en la participación de los sujetos.

El territorio no es solo un espacio pasivo donde se localizan un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, humanas e institucionales y de sistemas de asentamiento poblacional, es también un espacio en el que convergen los intereses, la identidad y cultura de una comunidad. Es un espacio en el que se dan acciones y relaciones económicas y sociales, que le dan características particulares al territorio (PNUD, 2002). Así, el *desarrollo local* se constituye hoy en una de las vías principales para gestionar los procesos conducentes a reducir la pobreza y exclusión en las comunidades.

Habida cuenta de lo anterior, la definición de desarrollo adoptada en el presente ensayo *viene a ser la capacidad existente en una sociedad para gestionar con efectividad las estrategias para la erradicación o superación de la pobreza* (PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A., TOMANEY, J., 2011). Así, dentro del concepto *capacidad existente de una sociedad*, se engloba el término participación. De esta forma, se busca vincular los elementos que –se presupone– constituyen la participación –siendo estos los dispositivos institucionales y la cultura política– con las políticas de desarrollo de sus territorios.

2 ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO DE MEANGUERA, DEPARTAMENTO MORAZÁN, EL SALVADOR



Mapa 1 Mapa Político El Salvador. Fuente: Atlas Geográfico, 2000

2.1. Área de estudio y metodología planteada

El municipio de Meanguera se encuentra en el Departamento² de Morazán, ubicado en la zona oriental de la República de El Salvador, limitado al norte por la República de Honduras.

En base a los parámetros establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2011 el Índice de Desarrollo Humano en Meanguera era del 0'653, lo que le cataloga como uno de los municipios con extrema pobreza en el país. El 58.10% de los hogares se encuentra en situación pobreza, frente al 27.06% en los que se da pobreza extrema. En el 30.5% de los hogares hay pobreza relativa (PNUD, 2011)

La guerra civil que se desarrolla en El Salvador entre 1981 y 1992 es el resultado de la conflictividad social generada por el sistema político y económico de corte oligárquico que se implantó en el país a finales del siglo pasado y que prevaleció, con variaciones, durante la mayor parte del siglo veinte.

A consecuencia de la intensificación del conflicto armado y especialmente a causa de la estrategia de *tierra arrasada* que el ejército implementó a partir de 1981, se destruyeron centenares de poblaciones rurales y sus habitantes se vieron forzados a huir hacia los campamentos de desplazados en Honduras y otros países de la región.

Una buena parte de los habitantes de Meanguera, aproximadamente el 80% de la población, se exiliaron en Honduras, de 1980 a 1989, con motivo del conflicto armado y de diversas masacres ejecutadas por el ejército en la localidad, como la del *Mozote* y lugares aledaños, que significó el asesinato de aproximadamente 900 personas³.

Hasta ese momento no existía en Meanguera una organización como la que se dio en los campamentos de refugiados. Una vez allí, los refugiados tuvieron que llevar a cabo una organización social de los campamentos, densa y planificada, con participación igualitaria de toda la población. Esta necesidad latente enseñó a la población refugiada pautas de organización social participativa para cubrir sus necesidades más básicas. Cuando la población refugiada regresó a su lugar de origen, construyeron un municipio con una organización político-administrativa semejante a la dada en los campamentos de refugiados. Sin embargo, la otra parte de la población de Meanguera que no necesitó exiliarse, mostró pautas de conducta muy dispares que, en ocasiones, confrontaron con las políticas de desarrollo del municipio.

Con el fin de obtener un aproximado *conjunto de significados, discursos y prácticas públicamente compartidas por una clase o grupo particular y que forman valores y orientaciones de las personas* (ALMOND y VERBA, 1963), se seleccionó la encuesta cerrada como herramienta de estudio. Para estudiar la cultura política de un territorio se han observado las siguientes variables:

² La República de El Salvador se organiza territorialmente en 14 Departamentos.

³ Para más información ver sentencia de 25 de octubre de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_esp.pdf

- el grado de información y conocimiento de los sujetos encuestados sobre los asuntos municipales y el sistema político en general;
- la participación de los ciudadanos sobre la vida municipal a través de diferentes canales (asociaciones, partidos políticos, instituciones públicas, etc.);
- los dispositivos e incentivos instituciones para potenciar la participación de los individuos;
- la confianza en los elementos que conforman el sistema político;
- y la influencia y participación de los sujetos sobre el desarrollo territorial.

Para la elaboración de las encuestas, se confeccionó un seguimiento del número de habitantes del municipio de Meanguera a partir de los datos actualizados a fecha 2011. Las cifras se iban recopilando tras varias entrevistas con los promotores sociales de las Unidades de Salud y los presidentes de las Asociaciones para el Desarrollo Comunal. Tras la actualización del censo, la población de Meanguera era de **7.200 habitantes**, a fecha de noviembre de 2011.

Así pues, para la selección de la muestra se siguió el criterio de *muestreo estratificado por probabilidades*,

$$n = \frac{k^2 NPQ}{k^2 PQ + E^2 N}$$

De acuerdo con ello, y para un Nivel de Confianza del 95%, y un margen de error del 5%, se realizaron un total de 365 encuestas en el municipio de Meanguera.

Sobre el total de la muestra, se siguió un muestreo aleatorio simple y se ha tomado como referencia que el 50% de los encuestados fueran hombres y el otro 50% mujeres. Se trata de una población joven la cual se localiza, predominantemente, en las zonas rurales y el rasgo etnográfico sobresaliente es el mestizaje, por lo que también se tuvo en cuenta dichos elementos a la hora de valorar las encuestas.

2.2. Lecciones aprendidas

En aquellos territorios caracterizados con una cultura política participativa, se dan mejores niveles y condiciones favorables para la participación y los procesos de desarrollo local.

Se apreciaron dos conjuntos de resultados que responden a patrones dominantes de respuesta entre las diferentes comunidades del municipio: 1) la población exiliada se caracterizó por una tipología de cultura política participativa; 2) la población que había permanecido en el municipio durante el conflicto armado se perfila con un modelo de tipo clientelar.

1) Por un lado, la población que se exilió en los años 80 presenta patrones de conductas y un perfil de cultura política muy diferente al del otro grupo de la población. Ambas poblaciones se concentran en comunidades distintas, si bien dentro del mismo término municipal.

Para el estudio de la confianza en el Gobierno Local, así como en los Partidos Políticos, Asociaciones y ciudadanía de Meanguera, se elaboró una escala del 0 al 10 (siendo 0 nada de confianza y 10 mucha confianza) en la que la persona encuestada debía puntuar con la nota que consideraba los elementos planteados. Tras el análisis, este conjunto de resultados presentaba mejores niveles de confianza en los diferentes elementos del sistema: instituciones públicas, asociaciones y ciudadanía en general (Tabla 1).

Tabla 1: Niveles de Confianza (escala de 0 a 10)

Confianza Elemento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gobierno local	3.94%	0.99%	0.99%	2.46%	1.48%	13.79%	6.40%	10.32%	25.62%	13.30%	20.69%
Partidos Políticos	9.85%	2.96%	1.97%	5.42%	6.90%	19.70%	12.32%	10.84%	15.76%	4.43%	9.85%
Asociaciones	3.45%	0.99%	0.0%	2.96%	2.46%	15.47%	6.90%	15.27%	19.70%	14.29%	18.72%
Ciudadanía	3.45%	0.99%	0.99%	2.96%	2.96%	12.81%	12.32%	12.81%	17.73%	13.79%	19.71%

Fuente: *elaboración propia*.

Vallès (2004) plantea las diferentes actitudes de la ciudadanía ante el hecho de participar o no participar en los asuntos municipales. Esto es, cómo se explica que un sujeto decida intervenir o no en los asuntos municipales. El autor trazaba el *modelo económico* y el *modelo sociocultural*.

La población exiliada y refugiada adquirió previamente y ha ido incorporando pautas de conducta durante un proceso de socialización dado, en este caso por necesidad, en los campamentos de refugiados. Por lo tanto, su conducta responde a los patrones que conforman el modelo sociocultural, si bien se presupone que a su actividad le sigue un efecto positivo para su objetivo común. Los sujetos se identifican con un grupo de referencia y se afirman a sí mismos como miembros del grupo. Sin embargo, este conjunto de población sufrió una transición de un modelo a otro debido a la serie de condicionantes históricos expuestos, identificándose el paso del *modelo económico* (antes del exilio forzado y de la vivencia en los campamentos de refugiados), al *modelo sociocultural* (dado durante la vivencia en los campamentos de refugiados y trasladado al municipio tras el retorno).

Su participación, por lo tanto, responde a un sentimiento de identidad, responsabilidad y compromiso con su comunidad.

El *modelo sociocultural* deriva en sociedades cohesionadas, con un fuerte sentimiento de pertenencia e identidad, al tiempo que actúan pensando en el conjunto de la comunidad. La participación se entiende como la búsqueda conjunta del desarrollo local. Esto, además, se argumenta a la hora de estudiar la razón de las actitudes derivadas del estímulo político y que determinan una conducta. Esto es, un episodio político –la opresión colonial, un exilio forzado o una guerra civil–, pueden marcar futuras reacciones del adulto frente a la realidad política. El acento se pondría, en este grupo de población, en un *tratamiento psicológico* (VALLÉS, 2004) de la interiorización de las actitudes.

Esta comunidad se caracteriza por su interés en la aportación de demandas –*inputs*– al sistema político. Ello deriva en una participación activa sobre los asuntos que conciernen a la vida municipal, y buscan hacer llegar sus demandas y que éstas se tengan en cuenta en los progresos locales. Se perfilan individuos concienciados frente a su capacidad de influencia (gráfico 1) en los procesos de toma de decisión, además de ser conocedores del sistema político del municipio. Así pues, haciendo referencia a los tres tipos ideales de Almond y Verba, estamos frente a una *cultura cívica o participativa*.

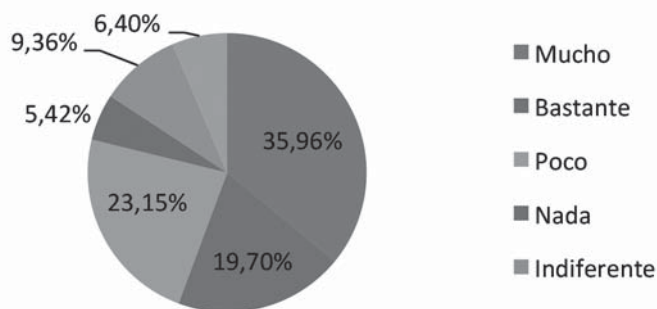


Gráfico 1: ¿En qué medida cree que puede influir en las decisiones que se toman desde las instituciones públicas? Fuente: elaboración propia.

En aquellos territorios caracterizados por una *cultura participativa*, los ciudadanos son parte del sistema político y canalizan sus demandas a través de los elementos existentes o creando nuevos. El desarrollo responde a las demandas y necesidades surgidas en el seno de la población, lo cual hace que se lleven a cabo procesos de desarrollo exitosos y sostenibles. Estamos frente a sujetos políticos que participan en los procesos de desarrollo locales.

Esta zona del municipio presenta un mayor progreso local con respecto a la otra comunidad estudiada. El ambiente propicio a que exista una interacción entre la pobla-

ción y el gobierno local resulta en políticas públicas acordes a las necesidades de la población.

Con todo, a parte de elevados niveles de participación, esta comunidad ha logrado el asfalto de sus vías públicas, el alumbrado público, el tratamiento de las aguas residuales, así como una buena construcción de sus casas (PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A., TOMANEY, J., 2011)

2) El otro conjunto de datos recabados hace referencia a la población que había permanecido en el municipio y no se vio obligada a exiliar durante el conflicto armado, la cual se perfila más con un modelo de tipo clientelar. Así, se advirtieron altos niveles de indiferencia en los asuntos relacionados con la vida política del municipios. Poniendo como ejemplo la pregunta ¿con qué frecuencia diría que habla o discute de asuntos municipales, comunitarios, etc.? (gráfico 2), esta parte de la población concentró su respuesta en *en ocasiones* (43.33%) y *nunca* (40%).

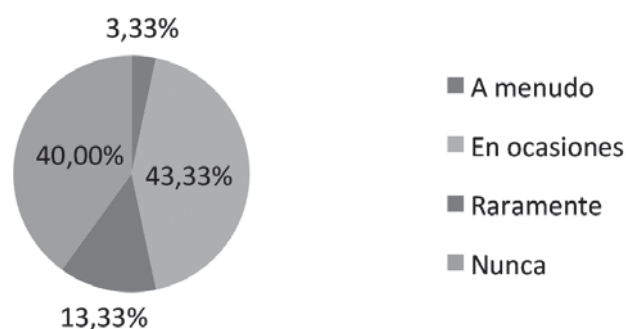


Gráfico 2: ¿Con qué frecuencia diría que habla o discute de asuntos municipales, comunitarios, etc.?
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los niveles de confianza, este grupo analizado mostró altos niveles de desconfianza hacia las instituciones, organizaciones y asociaciones locales (tabla 2), y la confianza en relación al vecindario se reducía considerablemente con respecto al anterior grupo de población.

Es necesario señalar que no se pretende hacer un juicio de valor sobre si este grupo de población está más o menos conforme a las políticas que en el municipio se desarrollan. El tema que se trata es la elevada desconfianza e indiferencia que se reflejan en las actitudes de este grupo de ciudadanos. Esta apatía se mide no sólo en la desconfianza latente, sino también en los bajos niveles de participación, tanto en interacción con las instituciones públicas, como con la sociedad civil (tabla 3) motivada por una baja confianza (gráfico 3). Además, este grupo de población considera que tiene *poca* capacidad de influencia sobre las decisiones que se toman desde la Alcaldía.

Tabla 2 Niveles de Confianza (escala de 0 a 10)

Confianza / Elemento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gobierno local	23.33%	3.33%	3.33%	10%	3.33%	10%	3.33%	13.33%	3.33%	13.33%	13.33%
Partidos Políticos	50%	10%	6.67%	0%	3.33%	6.67%	3.33%	0%	13.33%	0%	6.67%
Asociaciones	13.33%	6.67%	10%	16.67%	0%	10%	6.67%	10%	13.33%	3.33%	10%
Ciudadanía	10%	3.33%	3.33%	0%	3.33%	6.67%	0%	23.33%	23.33%	13.33%	13.33%

Fuente: *elaboración propia.*

Tabla 3: Porcentaje de participación

Pertenencia / Elemento	Sí participa	No participa
Instituciones de Gobierno local	0%	100%
Partidos Políticos	3.33%	96.67%
Asociaciones	23.33%	76.77%
Otras (cooperativas, grupos religiosos, grupos deportivos, etc.)	3.33%	96.67%

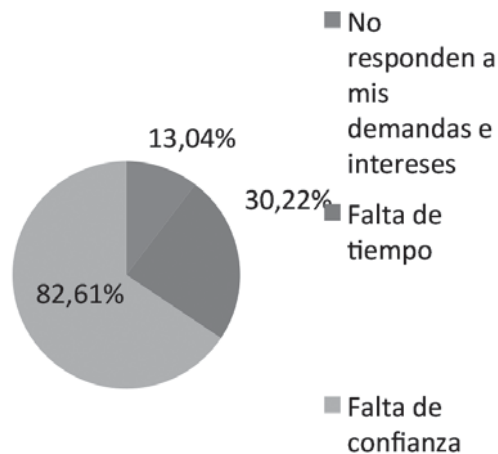


Gráfico 3: ¿Por qué no participa en la vida pública, bien a través de las instituciones públicas o siendo parte activa de la sociedad civil? Fuente: *elaboración propia.*

A modo de dato explicativo, en esta región se encuentra el porcentaje más alto de personas que no quisieron, o no supieron, responder a las preguntas que se les formulaba. Ello también deriva en los niveles de apatía generalizados.

Giddens (1984) distinguió el concepto de *competencia* (destreza de los agentes de decidir sobre sus acciones, y la posibilidad de que los agentes puedan actuar de otra manera), y de *cognoscibilidad* (conocimiento que los agentes tienen de sí mismos, de sus acciones y de la sociedad). La interacción se constituye a través de la conducta de los sujetos y ésta es clave para la comprensión de los resultados en el progreso territorial.

En cuanto a la explicación del comportamiento de este grupo de población frente a los estímulos políticos, se tratan de sujetos aislados que no se preocupan por el bienestar colectivo, por lo que su interés con los procesos de desarrollo es individual, utilitario y racional (*modelo económico*). Este modelo produce sociedades debilitadas y fragmentadas en intereses, lo cual debilita la visión de conjunto y dificulta los procesos de desarrollo territoriales. A diferencia del grupo anterior no existe como tal un patrón de conducta que haga referencia a la participación de las personas por sentido de pertenencia a la comunidad. En aquellas zonas que no fueron sometidas a las mismas vivencias de exilio forzado y retorno, predomina el modelo económico.

Este conjunto de población responde a *modelos localistas o clientelares*, (ALMOND y VERBA, 1963). Se caracterizan por tener una vaga referencia sobre el sistema político y sobre sí mismos como grupo de poder, además permanecen indiferentes o apáticos respecto del ámbito propio de la política (como ya se ha analizado previamente).

La inexistencia de valores compartidos que se aproximen a una noción de territorio ha llevado a la ausencia de una estrategia de desarrollo de la zona y ha repercutido sobre los niveles de desarrollo de la comunidad. Estamos frente a un territorio que carece de procesos de desarrollo con respecto a los dados en la comunidad repatriada. Este grupo de población enfrenta problemas en cuanto al tratamiento de las aguas residuales, infraestructuras públicas (vías asfaltadas y alumbrado público que llegue a cada rincón de la comunidad) y débil construcción de los hogares.

En aquellos territorios caracterizados por contextos políticos que incentivan la participación local, se dan mejores condiciones para los procesos de desarrollo territorial y la participación de los sujetos.

El municipio de Meanguera se encuentra inmerso en acciones, proyectos y programas de desarrollo territorial. Uno de los pilares del gobierno local del municipio de Meanguera es el fomento de la participación ciudadana. Esto se midió, por un lado, analizando los instrumentos del gobierno local en forma de leyes, políticas públicas, acciones o compromisos adquiridos para el fomento de la participación ciudadana. En la actualidad, el gobierno de Meanguera cuenta con una ley y una política pública de participación

ciudadana y asociacionismo⁴. A su vez, la Alcaldía se divide en diferentes Comisiones de Trabajo (como por ejemplo la Comisión de la Mujer; la Comisión de Juventud, Recreación, Cultura y Deporte; la Comisión de Participación Ciudadana y Transparencia, entre otras) y, en todas ellas, aparte de existir por sí sola una Comisión dedicada a la Participación Ciudadana, ésta aparece como eje transversal en cada una de ellas.

Sin embargo, si bien el municipio cuenta con un aparente aparato de fomento de la participación ciudadana inter e intrasectorial, es necesario observar la percepción del sujeto sobre si las instituciones públicas posibilitan la participación de la población local en los procesos de desarrollo. El gráfico 4 hace referencia a la percepción de la comunidad de las personas repatriadas (caracterizadas con una cultura política participativa) y el

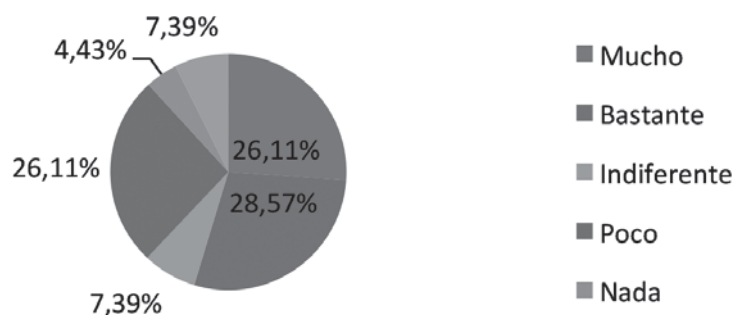


Gráfico 4: ¿En qué medida la Alcaldía promueve que las personas participen en las decisiones que se adoptan desde allí? Comunidad repatriada caracterizada con una cultura política participativa. Fuente: elaboración propia.

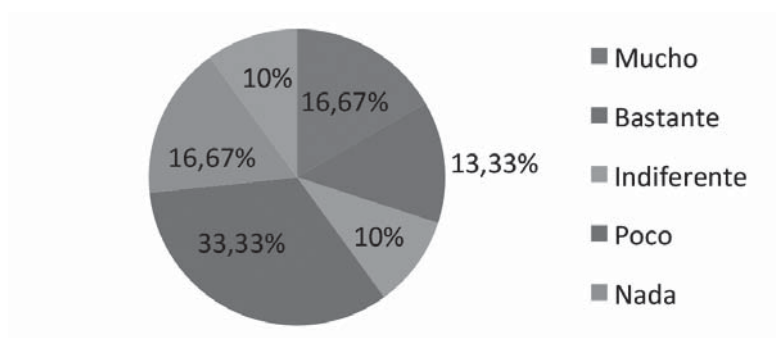


Gráfico 5: ¿En qué medida la Alcaldía promueve que las personas participen en las decisiones que se adoptan desde allí? Comunidad que permaneció en el municipio durante el conflicto armado y se caracterizada con una cultura política de tipo localista o clientelar. Fuente: elaboración propia.

⁴ Para más información consultar la página web de la Alcaldía de Meanguera: <https://www.facebook.com/alcaldiamunicipal.meangueramorazan>

gráfico 5 refleja la percepción de la comunidad de las personas caracterizadas con una cultura política de tipo clientelar. Ante la pregunta: ¿En qué medida la Alcaldía promueve que las personas participen en las decisiones que se adoptan desde allí?, el primer conjunto de población concentró su respuesta en *mucho* (26.11%) y *bastante* (28.57%), mientras que el segundo grupo contestó mayoritariamente *nada* (33.33%).

Bajo el mismo paraguas político-institucional de Meanguera, existen dos patrones de respuesta muy dispares entre sí: una comunidad no tiene una percepción favorable sobre la promoción de la participación ciudadana por parte de la Alcaldía y la otra sí la tiene. Dicho de otro modo, en una comunidad de Meanguera los instrumentos y acciones de la Alcaldía para promover la participación ciudadana son inexistentes o no consiguen llegar y penetrar sobre la población local. Ello, como se ha descrito anteriormente, repercute directamente sobre los niveles de abastecimiento y cobertura de las necesidades básicas de las comunidades.

Por otro lado, es importante que las personas que decidan abrir un canal de comunicación con la Alcaldía sientan que *ha servido para algo*. Un 28.11% de personas encuestadas respondió que se siente *bastante y mucho* satisfechas tras abrir un canal de comunicación con la Alcaldía.

3. CONCLUSIONES

Las hipótesis planteadas al comienzo del artículo aparecen confirmadas, si bien ambas permiten explicar los factores que determinan la participación de los sujetos y, a raíz de ésta, se deriva en comunidades muy dispares en cuanto al abastecimiento y cobertura de las necesidades básicas.

En aquella zona municipal caracterizada por una *cultura política participativa* se presentan comunidades mejor organizadas, abastecidas y con niveles de confianza más elevados. La presencia de cultura clientelar en los territorios impide o dificulta el desarrollo o progreso local y sus comunidades aparecen con un mayor número de deficiencias, menos organizadas y con niveles de confianza muy bajos. Los *inputs* de la población condicionan los *outputs*, así como los *outputs* condicionan los *inputs*. Esto es, la población es parte de las políticas de desarrollo (*outputs*) a través de sus acciones. Ello determina los procesos de desarrollo local y éste responde a las necesidades de la comunidad, por ende, del territorio que habitan.

En cuanto a *en aquellos territorios caracterizados por contextos políticos que incentivan la participación local, se dan mejores condiciones para los procesos de desarrollo territorial y la participación de los sujetos*, en la comunidad que identificaba los dispositivos e incentivos institucionales a la participación se daban mejores niveles de participación y desarrollo, a diferencia de aquella que no reconocía ningún instrumento y acción. Pese a que ambas

están bajo el mismo paraguas institucional, parece que los instrumentos y acciones del gobierno local no consiguen abarcar a todo el conjunto de la población. Por lo tanto, se obtienen dos comunidades muy dispares entre sí dentro del mismo municipio.

En el caso de estudio presentado, la cultura política participativa local y los dispositivos e incentivos institucionales que fomenten y alimenten la participación local son los motores de la participación ciudadana, y ésta es, a su vez, la clave para que se den políticas de desarrollo territorial sostenibles y exitosas de cara a satisfacer las necesidades básicas de la población. Si un motor no funciona, resulta muy complicado poner en marcha esta maquinaria y tiene condiciones nefastas para la gobernabilidad de los territorios.

El desarrollo local apuntado por Naciones Unidas en 1999 sólo será sostenible si la población local es parte de él y éste responde a las necesidades del territorio. Un sistema social gobernable está estructurado sociopolíticamente de tal modo que los actores estratégicos, en los procesos de desarrollo local, se interrelacionen para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales.

Resulta conveniente que las instituciones públicas de Meanguera revisen sus dispositivos e incentivos institucionales y el alcance de estos para la promoción y el fomento de la participación ciudadana en el desarrollo local. Las acciones deben ir orientadas a establecer lazos de confianza entre el sujeto y los elementos que conforman el territorio, así como a trabajar sobre el empoderamiento de las personas a la hora de satisfacer las necesidades básicas.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A (2012): *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto
- ÁGUILA, R., VALLESPÍN, F., y otros (1998): *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.
- Almond, G. y Verba, S. (1970): *Cultura Cívica*, Boston, MA: Little, Brown and Company
- ANDRADE CARREÑO, A. (1999): *La fundamentación del núcleo conceptual de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens*, Revista sociológica, año 14, n°40, disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/4007.pdf>
- Banco Central de Reserva (2008): *Estadísticas económicas agrícolas sectoriales, 2008*, disponible en: <http://www.docstoc.com/docs/3177165/BANCO-CENTRAL-DE-RESERVA-DE-EL-SALVADOR-GERENCIA-DE-ESTUDIOS>
- BRUGUÉ, Q. y GOMA, R. (1998): *Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización*, en Brugué y Goma (Comp.), *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.

- CAGAN, S. y CAGAN, B. (1993): *El Salvador. La tierra prometida*, Editorial Arcoíris, San Salvador.
- CASTELLS, M (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol.1: La sociedad red, vol.2: El poder de la identidad, vol.3: Fin del milenio*, Alianza editorial, Madrid.
- CHÁVEZ, M: *La guerra civil en El Salvador (1981 - 1992)*, Centro de Paz, disponible en: <http://marting.stormpages.com/laguerrasalvador.htm>
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): *Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT*, Boletín de la A.G.E N°39, pp.31-58.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC): <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010): *Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador; Volumen2*, San Salvador, El Salvador, disponible descarga en: http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=31:mapa-de-pobreza-urbana-y-exclusin-social-en-el-salvador&Itemid=63
- FARINÓS, J. (2009) : *Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción*,
- FARINÓS, J. (2008): *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda*, Boletín de la AGE, N°42, pp. 11-32, disponible en: <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>,
- FARINÓS, J. (2005): *Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional*, *Ería*, n°67, pp.219-235
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): *El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación*, en Farinós, J. y Romero, J. (Eds.) *Territorialidad y buen gobierno*
- GEERTZ, C. (1973) *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books cop.
- GIDDENS, A. (1984): *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge.
- GIDDENS, A (2005): *Sociología, 4a edición*, Alianza Editorial, Madrid.
- HELMSING, A.H.J. (2001), *Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico*, Territorios No.5, Bogotá: Cider, Uniandes.
- LAITIN, D (1988): *Political Culture and Political Preferences*, en *American Political Science Review* (Washington) N° 82.
- MAYORGA, F y CÓRDOVA, E (2007): *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-334.html#h1>
- MENÉNDEZ, A (2003): *Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto*, en *Antología Ciudadanía e Identidad*, Ecuador, FLACSO, disponible en: http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/exist_view.php?bibid=12535©id=107537&tab=opac
- Objetivos del Milenio: A consultar en: www.rebelatecontralapobreza.org

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010): *Informe de Desarrollo Humano, 2010*, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Chapter1_reprint.pdf,
- PNUD Organización de las Naciones Unidas (2006): *Informe de Desarrollo Humano 2006*, disponible en: <http://www.undp.un.hn/PDF/informes/2006/glosario.pdf>
- PNUD (2005): *Informe de Desarrollo Humano, 2005*, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/>
- PNUD (1994): *Informe de Desarrollo Humano, 1994*, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/>
- PNUD (1990): *Informe de Desarrollo Humano, 1990*, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/>
- PNUD - Perú (2002): *Organización Territorial*. Cuadernos PNUD- Perú, Perú.
- PRATS, J. (2001): *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*, Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 págs. 103-148 . Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España, disponible en: <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>
- PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A., TOMANEY, J. (2011): *Desarrollo local y regional*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València,
- SCHENEIDER, CECILIA (2007): *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*, Barcelona, ISBN: 978-84-691-4457-2.
- STIGLITZ, J. (1999): *Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo*, Banco Mundial.
- STORPER, M. (2003): ¿Sociedad o Comunidad?, en *Una nueva Cultura del Territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Tarroja y Comagni (coord.), Curso UIMP, 15-17/12/2003.
- SUBIRATS J. coord. (2000): *Redes, Territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a retos globalizados*, Seminario UIMP 2-3/10/2000
- STORPER, MICHAEL (1995), *The Resurgence of Regional Economies. Ten Years Later*, European Urban and Regional Studies 2.
- VALLÉS, JOSEP M. (2004): *Ciencia Política. Una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona.

