

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



FLACSO
EL SALVADOR

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

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

Karina Esther Grégori Méndez

San Salvador, El Salvador
Marzo de 2010

Índice

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

Capítulo 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo 2

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

Capítulo 3

Transformación de los procesos de participación ciudadana en el período de post-guerra (1992-2006): Restricción a la participación directa y tendencia al declive	101
3. Transformación de los procesos de participación ciudadana en el período de post-guerra. (1992-2006): Restricción a la participación directa y tendencia al declive.....	102
Introducción.....	102
3.1 Los antecedentes: La organización social y política en municipios bajo control guerrillero durante el conflicto armado	105

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

Capítulo 4

Características generales de la participación ciudadana de post-guerra:

Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

directa decreciente 159

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

Débil funcionamiento, incipiente institucionalización y participación

directa decreciente..... 160

4.1 Débil funcionamiento: estructuras y niveles 160

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

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

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

b.2) Análisis por formas de participación 188

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

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

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

Bajos niveles de participación ciudadana.....213

Reducido peso e impacto en las estructuras de poder institucional216

Conclusiones 227

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

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

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

Índice de cuadros, tablas, gráficos e ilustraciones

Cuadros

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

Tablas

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

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

Gráficos

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

Ilustraciones

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

Índice de anexos

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

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

Capítulo 2

Marco metodológico de la investigación

2. Marco metodológico de la investigación

En adelante se explican con más detalle, uno a uno, los diversos componentes del diseño metodológico: objetivos de la investigación, justificación, problema y objeto de estudio; perspectiva metodológica; dimensiones y niveles de análisis; técnicas de recolección de los datos; tipo de fuentes y los procesos de investigación desarrollados, que incluyen la estrategia de análisis de los datos.

2.1. Perspectiva metodológica

2.1.1. Opción ontológica

Como primera definición, en el *nivel ontológico* –que determina el concepto general de la realidad a investigar– se opta por una visión que comprende al objeto de estudio como un fenómeno de alto nivel de complejidad. Para su adecuada comprensión, requiere de un análisis holista de la diversidad de sus dimensiones y niveles.

Se busca superar la visión de mutua exclusión metodológica entre los niveles macro y micro (Alexander, Coleman, Wiley, Ritzer) y entre los niveles objetivo y subjetivo (Giddens, Archer, Bourdieu, Habermas, Lukes, Layder, Abrams), que lleva a discutir si son los factores estructurales y objetivos de los fenómenos o son los componentes más dinámicos y/o subjetivos de la acción social los determinantes a la hora de que un problema social como el de la participación ciudadana se desarrolle. Se considera que todos ellos en conjunto son los que pueden dar mejor cuenta de los factores que explican este tipo de complejos procesos políticos. En otras palabras, no es el privilegio de unos ni otros, sino su estudio conjunto el que se considera como camino más oportuno para un profundo análisis de la problemática en cuestión que permita llegar a las estructuras subyacentes de su funcionamiento y su explicación.

La presente investigación rompe con la tradición de optar por uno de los polos ontológicos. Pasa a un análisis en el que estructuras e individuos se influyen de manera mutua en el desarrollo de la problemática de la participación política en El Salvador. Investiga las

estructuras de poder que limitan este tipo de procesos y su incidencia tanto en el nivel institucional y normativo como en los sujetos. Presta atención también a factores que, desde la cultura política, definen si los ciudadanos y ciudadanas deciden involucrarse en procesos participativos o permanecer en la apatía.

En términos de la investigación desarrollada, esta opción se expresa en el análisis, en primer lugar, de los distintos escenarios y espacios en los que la participación ciudadana se desarrolla, sus estructuras (formas), sus normas, el abordaje diacrónico de su evolución a lo largo del período en estudio, la cultura política y las dinámicas internas de funcionamiento, que permiten develar las grandes tendencias y estructuras en las que estos procesos se enmarcan. En segundo lugar, en el análisis de experiencias participativas específicas, el análisis de los actores y su visión sobre su acción, las consideraciones particulares sobre los factores que inhiben o motivan la participación, permiten caracterizar con otro nivel de detalle, las fuerzas que desde el nivel micro activan y dinamizan los procesos participativos.

Para ser comprendido y explicado de la manera más adecuada, el problema de la participación ciudadana necesita analizar no solo aquellos factores estructurales como el diseño institucional, las normativas especiales vigentes, el manejo político-partidario de los espacios de participación, la muy limitada formación cívica y/o política sobre ciudadanía y participación. Debe abarcar también el componente subjetivo y cultural tanto a nivel de cultura política como de las limitantes y motivaciones de índole subjetiva en términos empíricos concretos que facilitan o no que la gente participe.

La interacción de los niveles macro y micro son los que, en conjunto y en una relación de mutua dependencia y determinación, permiten el análisis, comprensión y explicación de la compleja problemática de la participación ciudadana en El Salvador.

2.1.2 Opción epistemológica

Define lo que entendemos por conocimiento y la forma de realizarlo, lo cual se relaciona con el objeto de estudio. Las opciones posibles que comprende son el modelo especular o el

modelo dialéctico (Tecla y Garza, Ritzer), asociados a los enfoques cuantitativo o cualitativo de investigación respectivamente.

Al igual que en el nivel teórico, en el nivel metodológico ha sido tradicional la contraposición de estos dos enfoques clásicos de investigación (Duverger; Hernández, Fernández y Baptista; Sabino). Entre estos dos polos existe la posibilidad de una posición integradora que retome lo mejor de ambas de acuerdo con las características del sujeto/objeto de estudio y el tipo de investigación que se requiere. En ningún sentido es una única visión o posición unificada: supone la presencia de una gama de posibilidades más limitada.

El fin de la presente investigación es abonar a una amplia comprensión del desarrollo de los procesos de participación ciudadana en el período de postguerra y su nivel de incidencia en las estructuras de poder institucional, que limitan o impulsan la democratización política a nivel general.

Conforme con la opción ontológica planteada, se ha optado en el nivel epistemológico por un enfoque mixto que combina estrategias cuantitativas y cualitativas. Por diversas fuentes y técnicas complementarias, han sido obtenidos datos³⁴ que, en conjunto, van dando la base para que se arme, en el análisis, el rompecabezas de la realidad de la participación ciudadana en El Salvador y su incidencia en el proceso democratizador. Se rompe, pues, con la práctica de optar por uno de los enfoques metodológicos tradicionales para intentar un abordaje que incluya tanto elementos medibles y cuantificables como otros subjetivos y cualitativos que inciden desde distintos ámbitos en los límites que la participación ciudadana enfrenta en la actualidad.

El análisis documental de contenido de estudios cuantitativos acerca del problema en cuestión, el tratamiento cuantitativo de los resultados del estudio de casos, el análisis de los niveles de ejercicio de la participación ciudadana de los mismos y la elaboración de la cronología de los procesos participativos a lo largo del período en estudio fueron desarrollados en una lógica cuantitativa que contribuye a una más detallada caracterización del objeto de estudio.

³⁴ Estos serán especificados más adelante.

En términos cualitativos, las entrevistas realizadas, el análisis de contenido, el tratamiento informático de sus resultados, el estudio de casos y la caracterización a nivel interno de cada uno de los mismos han buscado conocer en profundidad las lógicas y dinámicas internas que mueven a los actores en particular y articulan la acción participativa o, por el contrario, limitan y constriñen. Los resultados muestran muchos puntos de encuentro con las tradicionales prácticas autoritarias y excluyentes.

El desarrollo de estos componentes ha contribuido a lograr el objetivo de la caracterización de los procesos participativos y al intento de explicación de sus principales tendencias y dinámicas en el alto nivel de complejidad que conlleva. Este esfuerzo ha supuesto fortalecer conocimientos y habilidades en ambos campos metodológicos, que aún brindan limitados insumos en términos mixtos para su puesta en práctica en la investigación concreta.

El enfoque mixto en esta investigación, ha significado *“mayor amplitud, profundidad, diversidad, riqueza interpretativa y sentido de entendimiento”*. (Hernández Sampieri, et al., 2006:756) Para el caso, ha ayudado a obtener una mayor variedad de perspectivas del problema, a lograr una visión más completa y generalizable sobre algunas de las dimensiones que lo permiten y a alcanzar una mejor comprensión del fenómeno participativo al profundizar en su complejidad.

2.2. Justificación de la investigación

La participación ciudadana es el componente fundamental de explicación en el proceso democratizador salvadoreño. Dada su calidad de ingrediente principal de la vida política y base indispensable para la consolidación democrática, resulta central para su avance poner especial atención a su estudio y evaluación.

A pesar de los cambios que significaron una importante apertura democrática en el ámbito político a partir de la firma de los acuerdos de paz en 1992, es evidente que las limitaciones en cuanto a la ampliación de la participación y la expansión de la ciudadanía se imponen sobre los numerosos esfuerzos por institucionalizar este tipo de prácticas para dar un firme impulso a la democratización. En esta situación intervienen diversidad de factores que

mantienen vigentes las dinámicas de exclusión política en detrimento de la ampliación de espacios participativos democráticos. Entre ellos, destacan:

- a) El predominio de visión de participación política con fines y mecanismos delegativos y electorales más que participativos,
- b) La tendencia a monopolizar espacios de representación de la sociedad civil hacia los partidos políticos como vehículos exclusivos de participación ciudadana y el predominio de orientación y criterio político partidario de los mismos,
- c) La débil situación de la ciudadanía y de la organización política ciudadana posterior a los acuerdos de paz y
- d) La poca profundización de la cultura política democrática ciudadana y participativa, así como la apatía a participar.

No basta con los cambios en el marco normativo e institucional en el proceso de democratización. Se requiere la existencia de condiciones para que este pueda funcionar de manera efectiva (Pateman, Córdova y Maihold). Su carencia puede constituirse en el obstáculo concreto para el desarrollo democrático, que trasciende al nivel institucional.

En la actualidad, los actores sociales y políticos no han logrado articularse lo suficiente (Laclau y Mouffe) para incidir en la reconversión de los partidos políticos y las instituciones sin llevarlos al punto de ceder el espacio necesario en una intermediación que logre la vigencia de los derechos ciudadanos como punto de partida. El reto es, pues, salvar una sociedad civil organizada y fortalecida para la participación en la construcción de la democracia en El Salvador (Cortina, Merino). Para conseguirlo, se hace necesario observar de qué manera y en qué medida se está avanzando en la construcción del régimen democrático más allá de las reglas electorales. También, verificar si se está dando de manera efectiva una democratización de los actores y relaciones internas de la sociedad (Zamora, Karl).

En este momento, es un enorme reto a nivel nacional lograr la ampliación y reorganización de la ciudadanía para la acción colectiva que haga frente a los intereses económicos políticos, sociales y culturales que atenten contra sus derechos, a fin de lograr incidir en la reconversión de los actores políticos, especialmente los partidos políticos y élites de poder económico, ya que son ellos los que monopolizan las instancias institucionales que definen el rumbo del país en todo nivel. (PNUD, 2009)

Lo anterior justifica una investigación de la naturaleza de la presente. Es una tarea fundamental el dedicarse a identificar y/o definir –a través de académicos, así como los principales actores y sujetos– las vías para la construcción y ampliación de ciudadanía, organizada, activa e intermediadora entre la población, el Estado y los actores políticos, de forma que tome un rol protagónico en el fortalecimiento institucional de la sociedad. En este proceso, es fundamental la democratización de los actores para producir la conversión necesaria para realizar los cambios que, desde la cultura política, vayan democratizando y permeando el nivel institucional.

A pesar de que los autores que escriben sobre la democracia en el país coinciden en la importancia de la participación y la ampliación de la ciudadanía como fundamentales para la democratización salvadoreña, estas áreas han sido poco estudiadas, en especial desde la perspectiva de la institucionalización de los procesos participativos. La atención recibida sobre este punto ha sido abordada, sobre todo, desde la cultura política.

Estas áreas son la base para el fortalecimiento del proceso democratizador y del régimen político democrático. Son el centro de interés para este estudio debido a que dan cuenta de las limitaciones y potencialidades concretas del proceso político salvadoreño y del tipo de democracia que se perfila. Por esa razón, constituyen, además, los factores que demarcan el objeto del análisis.

Un mayor conocimiento respecto del componente de participación para la explicación del momento democrático que vive El Salvador sería un punto de partida para afinar las propuestas que enrumben la práctica política hacia el fortalecimiento de la democracia.

2.3. Recordatorio: el problema y objeto de estudio

El elemento central de la presente investigación está referido a los espacios que fueron abiertos para la participación ciudadana, un área importante de cambio en el ámbito político derivado de los acuerdos de paz. Por tanto, la participación ciudadana en la esfera política y las condiciones que la vuelven viable y real constituyen su objeto de estudio.

El problema es planteado al formular las preguntas ¿Han sido generados condiciones y cambios efectivos para ampliar la participación de la ciudadanía en el sistema político que se

ha formado posteriormente a los Acuerdos de Paz?, ¿están abriendo estos cambios ocurridos un rumbo hacia una modalidad más cercana a un régimen autoritario y fortalecen a los actores que impulsan una democracia más delegativa que participativa? y ¿mantendría una participación restrictiva de los ciudadanos en la vida política del país de persistir una tendencia como ésta?

Responder a ellas supuso identificar y analizar cuáles elementos inciden en la deficiente calidad de la democracia salvadoreña. Para conseguirlo, se procedió a la búsqueda de la información pertinente al problema de investigación en el marco de los planteamientos hipotéticos detallados en el mismo capítulo inicial.

2.3.1 Objetivos de la investigación

Su objetivo general es comprender la actual situación de la participación ciudadana en El Salvador de postguerra y su verdadero peso en las estructuras del poder institucional como elemento central y base fundamental para el impulso de la construcción de la ‘democracia de ciudadanía’ en El Salvador, como un importante punto de referencia sobre la democratización, pero analizada desde una perspectiva de democracia radical y plural.

Sus objetivos específicos son:

- a) Caracterizar los procesos de participación ciudadana democrática en El Salvador para la comprensión del proceso de formación de actores que impulsen la construcción de la ‘democracia de ciudadanía’ en El Salvador a través de su acción en los procesos de participación ciudadana.
- b) Describir las dinámicas actuales de ampliación de ciudadanía política y participación ciudadana como base para el fortalecimiento de la institucionalidad necesaria para la construcción democrática en El Salvador.

El período histórico prioritario cubierto inicia con la firma de los acuerdos de paz en 1992. Finaliza con la última elección legislativa y municipal en marzo de 2006. Hace, además, un breve acercamiento al período 2006-2009 como un intento preliminar por registrar la relación de los procesos políticos previos con los importantes cambios políticos

producidos en este período. En virtud de ellos, se hace especial referencia a los resultados electorales del presente año 2009 tanto en los ámbitos municipal y legislativo como en el presidencial.

Para el período en estudio (1992-2006), fue realizado un análisis diacrónico. También fue elaborada una sistematización de procesos en el período de post-guerra como resultado de recorrer el mismo partiendo de inventariar las experiencias registradas sobre participación ciudadana a través de varios recursos que mostraron la dinámica de la participación ciudadana en el tiempo y su evolución.

2.3.2 Dimensiones y niveles de análisis

El centro de esta investigación son los procesos de participación ciudadana desde la perspectiva de participación y ciudadanía democrática radical, en las que son importantes las nuevas formas en las que la ciudadanía ha ido ampliándose y cómo esto ha incidido en el fortalecimiento de los procesos participativos y la democratización política. Por ello, son analizados en el ámbito político, para lo que se fue realizada la reconstrucción situacional e histórica de la red de relaciones de poder que van conformando estos espacios participativos y su impacto en la construcción democrática en El Salvador de post guerra civil.

De acuerdo con los objetivos y planteamientos hipotéticos, las variables a relacionar en el presente estudio son definidas a partir de los dos componentes básicos del problema planteado en la pregunta de investigación:

- Variable independiente: Funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana.
- Variable dependiente: Procesos de fortalecimiento de la democracia.

Las dimensiones a abordar para el análisis de la relación entre estas variables en el proceso de fortalecimiento de la democracia son tres: espacio, tiempo y formas. Cada una de ellas da cuenta de los marcos que delimitan, definen los procesos participativos y permiten describirlos como base para intentar explicarlos.

Por espacio se entienden las zonas y ámbitos donde son localizadas las experiencias de participación ciudadana. Se refiere, en concreto, a los escenarios de gestión de la participación ciudadana en los que tienen lugar, relacionados con las dinámicas de las relaciones de poder que intervienen en lo político³⁵. En otras palabras, la dimensión espacial refiere a los ‘lugares’ donde son llevadas a cabo las experiencias de participación ciudadana: espacios físicos territoriales, así como el tipo de relaciones e interacciones que brindan oportunidades de establecerlas y desarrollarlas.

Este apartado detallará los diversos lugares en los que la participación puede ser observada: los territoriales, los ámbitos de acción relacionados con los actores principales que la impulsan y los niveles de gestión y ejercicio que se concretan en espacios que caracterizan el tipo de dinámicas de participación específicas a cada una de ellas.

- a.1) Escenario de gestión territorial. Referido a la acción de la ciudadanía con proyección hacia lo local. Comprende los escenarios local-micro y regional-meso.
- a.2) Escenario de gestión política. Referido a la acción de la ciudadanía con proyección hacia lo nacional. Comprende el escenario nacional-macro. Abarca las formas de participación enmarcadas en alianzas y articulaciones definidas en el primer capítulo.

Cada escenario de gestión de la participación ciudadana sigue una lógica y dinámicas distintas. En el escenario de gestión territorial –que comprende los escenarios meso (el predominante) y micro–, las acciones ciudadanas de participación son orientadas al desarrollo

³⁵ Esta definición surge de la integración de diversos elementos. En parte, de la opción ontológica de integración planteada en el inicio del presente capítulo en sentido micro-macro, una perspectiva desarrollada en términos de *continuum* en el trabajo de autores como Alexander, et al.(1987); Wiley (1988) y Ritzer (1990). Además, se tomó como una importante referencia de base, en términos empíricos, el trabajo de Casafranco y Patiño (2001) referido en el capítulo anterior, que desarrolla su análisis centrado en la gestión participativa enmarcada en los procesos de descentralización, aplicado al nivel local centroamericano.

Al analizar estos aportes, se observó que la idea de los continuums de lo micro a lo macro (integración a nivel teórica) y las dimensiones y niveles propuestas para el análisis acerca de Centroamérica brindaban elementos para una adaptación propia, que tiene como resultado los elementos metodológicos planteados a partir de este momento, durante el presente apartado.

Se visualizan –de forma distinta a Casafranco y Patiño (2001) – los escenarios de gestión, que acá se definen como dos: territorial y político. Se definen además espacios de ejercicio de la participación que atraen las más altas frecuencias de experiencias y marcan por ello la importancia de un escenario intermedio de participación-‘meso’, que no ha sido contemplado en los autores referidos y que obligan a una referencia específica en el desarrollo del continuum micro-macro. De esta forma, los elementos recién señalados constituyen una elaboración teórica y metodológica propia, a la luz de los aportes de los autores citados, en función de sistematizar la realidad surgida en el análisis del objeto de estudio.

local, comunitario y sectorial en función de la resolución de problemáticas concretas y cotidianas de la población. El escenario de gestión política, por su parte, tiene como lógica fundamental la incidencia en políticas públicas a nivel nacional.

Ambos escenarios de gestión procuran acciones de incidencia, que constituye el sentido de la participación ciudadana. Sin embargo, la gestión macro es una acción de carácter más estratégico en la que los esfuerzos son orientados hacia la transformación de componentes del sistema político desarrollados en medio de dinámicas de promoción o resistencia al cambio social. En las experiencias analizadas, son dirigidas hacia la construcción de un proyecto de democratización cada vez más participativo.

El siguiente cuadro relaciona los elementos comprendidos en cada uno de los escenarios de gestión de la participación, tal como fueron detallados con anterioridad.

Cuadro N° 3
Escenarios de gestión de la participación ciudadana

Escenario de gestión territorial (Acción de la ciudadanía con proyección hacia lo local)		Escenario gestión política (Acción de la ciudadanía con proyección hacia lo nacional)
Local-micro	Regional-meso	Nacional-macro Nacional o institucional con proyección nacional
Comunitario	Municipal	
Sectorial	Regional	

FUENTE: Elaboración propia.

- a) **Tiempo:** Etapas que se han dado dentro del período de estudio en el desarrollo de los procesos participativos. Permite contextualizarlos y relacionarlos con los factores que han intervenido en su surgimiento y avance para explicar las grandes tendencias en su funcionamiento.
- b) **Formas:** Figuras que adoptan los procesos de participación ciudadana o el modo en que la acción ciudadana, como portadores de intereses sociales, se expresa con el fin de incidir en decisiones públicas. Estas formas pueden ser adoptadas por iniciativa ciudadana o convocadas por instancias del estado. Para efectos de esta investigación,

están referidas a instancias³⁶ y mecanismos³⁷ que corresponden a los escenarios de gestión territorial y alianzas o articulaciones³⁸ que responden al escenario de gestión política al relacionarse con la dimensión espacial. El primero abarca instancias y mecanismos en lo comunitario y sectorial, así como en los planos municipal y regional. El segundo escenario abarca los planos nacional o institucional.

El Cuadro N° 4 detalla las formas de acción que corresponden a los escenarios en los que se desarrolla la participación ciudadana: micro, meso y macro.

Cuadro N° 4
Formas de participación ciudadana

Escenario de gestión territorial (Acción de la ciudadanía con proyección hacia lo local)		Escenario de gestión política (Acción de la ciudadanía con proyección hacia lo nacional)
Escenarios de participación ciudadana		Escenario de participación ciudadana
Local-micro	Regional-meso	Nacional-macro:
Instancias y mecanismos		Alianzas/Articulaciones

FUENTE: Elaboración propia.

Los niveles en los que ambas variables serán analizadas son:

- a. Niveles de ejercicio de la participación ciudadana y
- b. Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana.

³⁶ Las instancias de participación ciudadana son “estructuras organizativas permanentes, creadas para el ejercicio de la participación de la población en el gobierno municipal, en el proceso de decisiones que afecten el desarrollo local. Por ejemplo: concejos o comités de desarrollo local o municipal, mesas de concertación, foro municipal, asociaciones cantonales o comunales”. (SACDEL, 1998 :10).

³⁷ Mecanismos de participación ciudadana son los “instrumentos a través de los cuales se concreta la interacción entre el gobierno municipal y la población, lo mismo que entre la población y sus representantes. Como ejemplos tenemos los cabildos abiertos, las asambleas municipales, cantonales y comunales, los talleres de planificación” (SACDEL,1998 :10). Estos han sido clasificados, para la presente investigación, en (a) mecanismos de participación ciudadana y (b) mecanismos de transparencia y contraloría. (TAG-USAID, 2007).

³⁸ Alianzas y articulaciones son formas de participación ciudadana propuestas por la presente investigación a partir de los elementos teóricos de Laclau y Mouffé desarrollados en el primer capítulo. Estas categorías juegan un papel clave para el análisis de las dinámicas participativas que llegan a tener mayor impacto e incidencia para procesos de cambio político en todos los escenarios de participación, pero enfocan su acción especialmente en el escenario macro.

a. Niveles de ejercicio de la participación ciudadana

Referidos, en primera instancia, a los niveles de ejercicio de la participación ciudadana orientados a distintas áreas que muestran hasta dónde ha sido dada la apertura en el sistema político y su democratización. Se subdividen en niveles observables de participación, los cuales muestran las relaciones de poder que, en concreto, se desarrollan en estos procesos. Son detalladas en la siguiente matriz operativa (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Niveles de ejercicio de la participación ciudadana

Niveles de ejercicio de la participación	Niveles observables de participación ³⁹
a) Nivel de poder de actores involucrados	0. Procesos con incidencia nula, solo participación presencial 1. Procesos de consulta puntual y a posteriori 2. Procesos estructurados de consulta a la ciudadanía 3. Procesos de concertación institucionalizada 4. Procesos de fiscalización y contraloría social 5. Procesos autogestionarios de base
b) Nivel de centralización de iniciativas	0. Procesos con nula iniciativa ciudadana-total centralización 1. Procesos con alta centralización por los gobiernos nacionales 2. Procesos de desconcentración 3. Procesos combinados de desconcentración y descentralización 4. Procesos descentralizadores con autonomía local en construcción 5. Procesos descentralizadores basados en altos niveles de autonomía local
c) Nivel de inclusión en procesos	0. Procesos circunscritos a uno o pocos grupos de interés 1. Procesos selectivos (designación restringida) 2. Procesos con representantes de grupos organizados 3. Procesos combinados (representantes y asambleas) 4. Procesos con amplia participación (democracia directa)
d) Nivel de respuesta a problemáticas	0. Procesos sin respuesta a problemáticas y demandas 1. Procesos enfocados a aliviar los efectos de una problemática 2. Procesos orientados a compensar los efectos de políticas 3. Procesos sectoriales de reforma 4. Procesos integrales de reforma 5. Procesos integrales de cambio estructural

Fuente: Elaboración propia con base en elementos propuestos por Casafranco y Patiño Millán.

³⁹ Tomados de Casafranco, María Virginia y Patiño Millán, Fernando, 2001: 298. Ellos los denominan Niveles de participación, que derivan de continuums. Para efectos de esta investigación, han sido sintetizados en términos de Niveles de ejercicio de la participación. La autora agrega el nivel 0=nulo o inexistente. Su significado ha sido incorporado en los descriptores de la escala por cada nivel.

Centrales en el análisis, estos niveles dan cuenta de la intensidad con la que se da la participación en términos prácticos. Permiten describir y explicar sus dinámicas tanto internas como externas, relacionadas de manera directa con la hegemonización del poder de círculos autoritarios tradicionales que permanecen vigentes y observables en los distintos escenarios de gestión, aún cuando se ha dado cierta apertura en el sistema político a nivel formal a partir de la firma de los acuerdos de paz.

La relación entre los elementos antes expuestos, en particular entre las dimensiones y niveles de análisis, ha sido resumido de manera gráfica en el Cuadro N° 6, que ha servido de base para el análisis a nivel general, con una concreción particular en diferentes instrumentos, como la guía de entrevistas (Anexo N°1) o las matrices de análisis (Anexo N° 3).

El esquema general de análisis permite caracterizar y clasificar las experiencias de participación ciudadana de acuerdo con dimensiones y niveles de manera diferenciada. Evidencia, para todos los casos estudiados, cómo son atravesadas de manera simultánea varias dimensiones y niveles en una misma experiencia. Por ejemplo, el Movimiento de Mujeres. Es una instancia que se ha caracterizado por implementar mecanismos que permitan impulsar reformas de ley. Se ha desarrollado tanto en el escenario de gestión territorial, a nivel micro-comunitario y meso-municipal, como a nivel macro en espacios de alianza nacional en el escenario de gestión política, que integra un análisis temporal a partir del registro de cada experiencia, así como las dimensiones espacial y formal.

En términos de niveles de ejercicio de la participación ciudadana, este esquema de análisis apunta a determinar cuáles mecanismos e instancias dentro del Movimiento de mujeres contribuyen más a la toma de decisiones (poder de actores involucrados), quién toma la iniciativa (centralización de iniciativas), si la práctica se limita a unos pocos grupos o es de amplia participación (inclusión en procesos) y si los objetivos buscan responder a problemáticas específicas o a cambios estructurales (respuesta a problemáticas).

Cuadro N° 6

Esquema de relación entre dimensiones y niveles de análisis de la participación ciudadana

Dimensión espacial			Formas		Niveles de ejercicio de la participación ciudadana			
Escenarios de gestión	Escenarios de participación	Espacios ⁴⁰	Mecanismos	Instancias	Poder actores involucrados	Centralización de iniciativas	Inclusión en procesos	Respuesta a problemáticas
					(0-5)	(0-5)	(0-4)	(0-5)
Territorial	Micro	Comunitario						
		Sectorial						
	Meso	Municipal						
		Regional						
Político	Macro (nacional)	Alianza						
		Articulación						

1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁰ Metodológicamente, las alianzas y articulaciones son propuestas dentro de los ‘espacios’ a ser observados, junto con las acciones comunitarias, sectoriales, municipales y regionales, enmarcadas dentro de la definición de ‘espacios’ planteada en el presente capítulo: ‘lugares’ donde son llevadas a cabo las experiencias de participación ciudadana, entendidas como espacios físicos territoriales, así como el tipo de relaciones e interacciones que brindan oportunidades de establecerlas y desarrollarlas.

b. Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana

Están referidos a elementos que intervienen en el desarrollo de los procesos participativos y su análisis. El Cuadro N°7 lo muestra.

Cuadro N° 7
Factores en estrecha relación con procesos de participación ciudadana

Factores	Observables	Datos empíricos
Cambios en el sistema político que facilitan la participación	Procesos de apertura a participación en sistema político - democratización de:	<ul style="list-style-type: none"> Agentes políticos: diputados, alcaldes, presidente del ejecutivo (delegados por el voto y funcionarios públicos)
		<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanía
		<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales
		<ul style="list-style-type: none"> Instituciones públicas Partidos políticos
	Reconstrucción y fortalecimiento de la organización política ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Formación de actores políticos Reorganización/formas de acción colectiva
	Ampliación de la ciudadanía política:	<ul style="list-style-type: none"> Libertades: asociación, expresión, movimiento, acceso a información pluralista Participación: elegir, ser elegido, toma de decisiones que le afectan, contraloría ciudadana y revocatoria de mandato
Condiciones para la participación	Valores	<ul style="list-style-type: none"> Formas de organización y participación política ciudadana
		<ul style="list-style-type: none"> Disposición de la ciudadanía a participar
		<ul style="list-style-type: none"> Disposición de funcionarios públicos a facilitar procesos participativos
	Normas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> Disposición partidos y sistema de partidos
		<ul style="list-style-type: none"> Existencia de mecanismos de captación y canalización de demandas
		<ul style="list-style-type: none"> Existencia de mecanismos de inclusión de actores en procesos participativos
<ul style="list-style-type: none"> Existencia de mecanismos participativos contemplados en legislación vigente 		
Resultados	Productos	<ul style="list-style-type: none"> Incidencia en políticas públicas
		<ul style="list-style-type: none"> Contraloría ciudadana
		<ul style="list-style-type: none"> Ámbitos reales de decisión

Fuente: Elaboración propia.

Esta matriz operativa articula elementos de ambas variables. Han sido observados para visualizar cuáles factores inciden en el desarrollo de los procesos participativos y también en sus resultados. Abonan al intento explicativo del análisis de este fenómeno.

2.4 Técnicas de recolección de los datos: un enfoque combinado

Las técnicas utilizadas han brindado información acerca de las diversas dimensiones y niveles detallados con anterioridad. Han sido combinadas para fines de descripción y de explicación. En algunos casos, el tratamiento de los resultados es expresado en sentido cuantitativo y cualitativo.

Se ha buscado aprovechar las posibilidades que ofrecen para el análisis las técnicas que, por tradición, han sido utilizadas de forma específica con fines solo cualitativos o solo cuantitativos. Todo con el propósito de abonar a la triangulación de datos que redunde en mayor confianza y calidad de la información, así como en mayor validez de los resultados. (Hernández Sampieri, et al., 2006)

El Cuadro N° 8 detalla la relación entre las dimensiones y niveles estudiados y su relación con el uso de técnicas e instrumentos específicos que permiten el análisis de cada componente.

Cuadro N° 8
Técnicas utilizadas

Dimensiones/niveles	Técnica	Instrumento	Resultado
Dimensiones Espacio, tiempo, formas Niveles • Niveles de ejercicio de la participación ciudadana • Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana	Observación y análisis documental, análisis de contenido	Fichas bibliográficas, fichas de lectura, matrices de vaciado de datos y mapas mentales y conceptuales	Inventario de fuentes, fichas bibliográficas, fichas de lectura, fichas síntesis de lectura sobre temas específicos, cronología de la participación ciudadana en el período postguerra, mapas mentales y conceptuales, cuadros de vaciados de datos por áreas, clasificaciones de formas de participación ciudadana según normativa especial vigente, literatura y cronologías
Dimensiones Espacio, formas Niveles • Niveles de ejercicio de la participación ciudadana • Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana	Observación participante	Guía de observación, notas de campo y grabación de audio	Observaciones de campo de reunión coalición, cabildo abierto, eventos organizados por coaliciones y organizaciones particulares; memoria y transcripciones de grabaciones de audio
Dimensiones Espacio, tiempo, formas Niveles • Niveles de ejercicio de la participación ciudadana • Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana	Entrevistas en profundidad	Guías de entrevista (3), notas de campo y cuadros de vaciado	Reportes parciales de procesamiento cualitativo informático en QSR-Nvivo, cuadros síntesis de categorías de resultados de análisis cualitativo, notas de campo, grabaciones de audio y transcripciones.
Dimensiones Espacio, tiempo, formas Niveles • Niveles de ejercicio de la participación ciudadana • Factores en estrecha relación con los procesos de participación ciudadana	Inventario y estudio de casos sistematizados	Ficha guía para análisis de caso, fichas individuales por caso, base de datos y cuadros de vaciado	Fichas individuales por caso, base de datos, inventario de casos de participación ciudadana sistematizados, cronologías, tipologías, mapas mentales y conceptuales, cuadros de vaciados de datos por áreas y matriz síntesis

Fuente: Elaboración propia.

2.5 Tipo de fuentes

Las fuentes de datos empíricos sobre los procesos de participación ciudadana son de tres tipos:

- a) Primarias. Se parte del propio análisis documental de fuentes que proporcionan datos de primera mano como libros, artículos, tesis, documentos oficiales, reportes de

investigación, reportes de organizaciones, ponencias en conferencias o seminarios, artículos periodísticos y páginas en internet. Además, se cuenta con los resultados del procesamiento de las entrevistas realizadas para la presente investigación y del estudio de casos desarrollado, así como de las actividades a las que se asistió como participante.

- b) Secundarias. Incluye listas, compilaciones y resúmenes de referencias o fuentes primarias publicadas –en específico, para el caso del movimiento de mujeres en El Salvador-, así como índices en el área de ciencias sociales, bases de datos en páginas web que recopilan publicaciones en medios de comunicación –como es el caso de la página web de la Red de Desarrollo Local- y de otras instituciones privadas y de gobierno.
- c) Terciarias. Recursos en páginas web como redes de recursos académicos acerca de democracia, participación ciudadana, desarrollo local, opinión pública e investigación cualitativa.

2.6 Procesos de investigación desarrollados y descripción del uso de las técnicas

El proceso de investigación estuvo marcado, en un inicio, por una etapa dedicada a la búsqueda de información documental. Por lo general, asociada a un afán descriptivo y cuantitativo, esta, en términos de utilidad práctica, abonó a los fines explicativos de la misma.

La sólida base de investigación documental es una de las fortalezas de esta investigación. Esta primera parte del proceso –asociada, por lo común, a un diseño deductivo de la investigación– brindó considerables elementos teóricos para la definición de los procesos metodológicos. También, técnicas complementarias para la recolección de la información y su posterior análisis e interpretación.

Las técnicas cualitativas complementaron el proceso. En conjunto, brindaron una confiable base de triangulación de datos para una más amplia comprensión del fenómeno de la participación ciudadana. También, base para un acercamiento explicativo preliminar.

Como será posible observar, hubo un predominio de técnicas cualitativas para la recolección y análisis de la información. Estas fueron combinadas en los procesos que, a continuación, son descritos.

2.6.1 Proceso de recolección de información

a. Observación y análisis documental

Dio inicio con la realización de un inventario de fuentes bibliográficas y documentales. Fueron registrados en fichas bibliográficas los resultados de la indagación en distintas bibliotecas y centros de documentación acerca de textos relacionados a la temática de democracia, la participación ciudadana y los recursos que contribuyeran a la realización de las definiciones metodológicas pertinentes para la delimitación del estudio.

Esta fase que comenzó en el proceso de elaboración del proyecto de investigación, contribuyó a visibilizar la necesidad de la sistematización en un inventario de fuentes, de diversos documentos dispersos y específicos sobre esta temática. Contribuye a contar con una base más integrada de fuentes de información que permite contar con elementos teóricos y metodológicos que facilitan la investigación y elaboración sobre la problemática de la participación ciudadana, central en los procesos de democratización en la región.

Luego, fueron seleccionados los textos considerados de mayor relevancia en función de la problemática en estudio. Por cada uno de ellos fueron elaboradas fichas de lectura en formato digital, identificadas y ordenadas por el componente metodológico bajo el que serían organizadas. También fueron elaborados cuadros síntesis por categorías o temáticas centrales, que contribuyeron a delimitar el estudio.

Después, fueron consultadas publicaciones semanales periódicas entre el año 1992 y 2006 para identificar en ellas las diversas manifestaciones o formas en las que la participación ciudadana se expresaba. Su finalidad de ubicar en el tiempo los momentos principales de surgimiento y desarrollo de los procesos en estudio dio como resultado el establecimiento de una primera cronología de la participación ciudadana en el período postguerra. Las publicaciones periódicas en cuestión fueron el semanario Proceso, de la Universidad

Centroamericana José Simeón Cañas –la única publicación semanal que permaneció vigente durante todo el período en estudio– y la revista Estudios Centroamericanos (ECA), de la misma universidad.

Ambos procesos sobre publicaciones periódicas, complementados con la sistematización en la base de datos de la Red de Desarrollo Local (RDL) –que registraba notas en medios de comunicación sobre desarrollo local y participación ciudadana comprendidas entre los años 2003-2006 (experiencias más recientes con un interés específico en esta área)– permitieron una primera clasificación de las formas de participación ciudadana y los ámbitos alrededor de los cuales se desarrollaban los mismos, que mostraba las grandes áreas alrededor de las cuales se daban los procesos participativos y en qué tipo de expresiones.

Posterior a eso fue realizado un análisis de la normativa vigente relacionada con la participación ciudadana, que comprendía el código municipal reformado por la Asamblea Legislativa en el año 2005. Esa normativa de aplicación a nivel nacional incluyó un título especial sobre participación ciudadana (Título IX) que definió por primera vez los mecanismos reconocidos para el impulso de esta responsabilidad en el nivel municipal. También comprendió otro tipo de normativas elaboradas y aprobadas por los concejos municipales, como políticas, ordenanzas y reglamentos sobre participación ciudadana, transparencia y contraloría. Fueron identificadas así las formas de participación ciudadana que, a nivel teórico y normativo, comprendía el diseño institucional de los procesos participativos a nivel nacional, así como sus alcances y límites.

b. Inventario y estudio de 45 casos sistematizados

Este proceso inició a nivel intermedio de la investigación, luego de haber recopilado información acerca de varias experiencias en fichas de lectura individuales y avanzado en la definición de los elementos centrales del marco teórico. Contó con la base de los primeros insumos de la cronología de procesos de participación ciudadana en el período en estudio y una clasificación preliminar de estas experiencias.

Desde los inicios del proceso de la investigación documental fue posible observar que, aunque había diversas experiencias de participación ciudadana sistematizadas de manera

individual, no existían esfuerzos por un análisis en conjunto de las mismas ni, por tanto, un estudio de dimensiones más amplias, más allá de lo local, que contribuyera a la comprensión del mismo como fenómeno político-social. Se procedió a un esfuerzo por inventariar dichas experiencias a fin de contar con una base de experiencias que mostraran la dinámica de los procesos de participación ciudadana en el país e hiciera posible la identificación de las principales tendencias de los mismos en el período en estudio a nivel nacional.

A partir de ese momento (finales del año 2007), las experiencias fueron denominadas casos. Su procesamiento como tales empezó en enero de 2008 y duró cerca de seis meses, en los que fueron registrados, de manera simultánea con otras actividades de la investigación. Fue definida, con ese fin, una guía de observación de los casos⁴¹. En ella, se conjugaban distintos elementos que, a partir del marco teórico en construcción, habían sido identificados como centrales para dar cuenta de las dinámicas de ejercicio del poder que intervenían en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana.

La información correspondiente a cada caso fue registrada en una ficha individual y en una matriz que daba cuenta de dicha información por el total de casos⁴². Los organizaba a nivel territorial o como casos con características institucionales o ciudadanas más que espaciales.

Con esta sistematizada información del conjunto de los casos fue hecha una primera clasificación de los mismos, organizados de acuerdo con quién tomaba la iniciativa en la promoción de dichas formas de participación. Ella permitió sacar en claro una primera versión del inventario que comprendería el estudio de casos.

En la etapa final de la investigación, se procedió a definir, con este inventario, matrices para vaciado y análisis de los datos registrados en cada ficha individual⁴³. Su finalidad era contar con información que permitiera comparar los diversos casos a partir de algunos criterios centrales para la investigación, lo cual fue posible a partir de la visualización de algunas de las características y tendencias generales observadas a partir del momento del inventario y del haber completado, en términos básicos, el marco teórico de referencia definitivo para la investigación.

⁴¹ Ver Anexo No. 1: Guía de ficha para estudio caso

⁴² Ver Anexo N° 3- Matrices de análisis de casos, y Anexo N° 5-Ficha síntesis por caso.

⁴³ Ver Anexo N° 3- Matrices de análisis de casos.

Luego, se procedió a extraer conclusiones preliminares sobre las tendencias generales del comportamiento de las experiencias de participación ciudadana, tanto en términos descriptivos como explicativos, a partir de la relación de los diversos componentes de las variables, sus elementos observables y datos empíricos. Fue obtenida, así, la versión final del inventario de 45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador de post-guerra⁴⁴.

c. Observación participante

Se participó en actividades tan diversas como presentaciones de experiencias, propuestas, investigaciones relacionadas con la participación ciudadana y democracia en el país convocadas por diversas organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales. La intención era conocer sus planteamientos, visiones, relaciones y alianzas, que brindaban, en algunos casos, sus posiciones sobre temas y procesos específicos también por escrito.

Además, se participó en una reunión de trabajo de la Coalición por la Descentralización, Participación y Transparencia (CODEPAT) para observar su dinámica y conocer más de cerca a sus miembros. De esta reunión se cuenta con grabación de audio y su transcripción, así como una memoria y notas sobre la guía de observación elaborada.

También, se asistió a la realización de un cabildo abierto en San Salvador, con la que se conoció de primera mano sobre su dinámica, los niveles de participación e incidencia en la toma de decisiones públicas, y el proceso de planificación participativa que tiene como base. Esta acción facilitó el espacio para la coordinación de entrevistas con la Red de Contraloría Ciudadana y con la Sub-gerencia de Participación Ciudadana de la Alcaldía de San Salvador. Se cuenta con las notas de campo respectivas.

La participación en estas actividades brindó elementos y criterios para el análisis e interpretación de los datos disponibles a partir de la primera fase de observación documental, contrastada con los elementos empíricos observados en la realidad concreta.

⁴⁴ Ver Inventario en Anexo N° 4-Tablas de resultados de estudio de casos.

d. Entrevistas semiestructuradas

Con el fin de obtener una adecuada comprensión de los procesos participativos, fue contemplado desde el diseño de la investigación considerar la visión y análisis de estos procesos desde la perspectiva de algunos de sus principales actores. Conforme se fue conociendo de las experiencias desarrolladas y su sistematización, fue evidente que la mayor parte de iniciativas y seguimiento a las mismas para su fortalecimiento se concentraba en un grupo de instituciones que constituyen la Red de Desarrollo Local (RDL), integrada en 1999 por cinco organizaciones no gubernamentales (ONG), que, desde la ciudadanía organizada en esta figura de alianza, estaban comprometidas con esta área desde una perspectiva de descentralización del estado que comprende la participación ciudadana entre sus apuestas estratégicas. Estas instituciones son SACDEL, FUNDE, FUNDAUNGO, FUNDAMUNI y FUSAI.⁴⁵

En un primer momento, se definió realizar entrevistas con personal de estas cinco organizaciones clave en el surgimiento y fortalecimiento de la participación ciudadana, especialistas en esta área. Como complemento, habría entrevistas con personal de la institución que, desde el Estado, ha impulsado procesos participativos, orientados sobre todo a la planificación participativa a nivel nacional: el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Para cubrir la amplia gama de visiones de los agentes que han estado principalmente involucrados en el desarrollo de estos procesos, se decidió desarrollar entrevistas en tres diferentes niveles en cada una de estas instituciones:

1. Directores Ejecutivos/Representantes en coordinaciones interinstitucionales que apoyan procesos de participación ciudadana
2. Coordinadores de áreas de estudios y/o investigadores sobre participación ciudadana
3. Coordinadores de áreas y/o técnicos de proyectos de participación ciudadana

Para cada uno de estos niveles, fueron diseñadas guías de entrevista⁴⁶ que compartían una serie de preguntas comunes y presentaban otra serie de preguntas específicas de acuerdo con el

⁴⁵ Ver Índice de Acrónimos en sección de índices, al inicio del documento.

⁴⁶ Ver guías en Anexo N°1.

nivel de trabajo de los entrevistados. Para el diseño de las guías fue elaborada una matriz operativa que relaciona los componentes centrales a observar en los procesos de participación ciudadana y los diversos niveles en los que se buscaba información por parte de los entrevistados, según el nivel de especialización de su acción técnica y su rol. De ella surgieron las preguntas para las guías de entrevista, que integraban en su conjunto los elementos centrales del problema y preguntas de investigación definidas en el diseño del proyecto.

En esta primera fase fueron realizadas 13 entrevistas en total. Cuatro de ellas, con personal del nivel 1 (directores ejecutivos, presidentes y/o representantes en coordinaciones interinstitucionales); cuatro, con personal del nivel 2 (coordinadores de áreas de estudios y/o investigadores sobre participación ciudadana); cinco, con personal del nivel 3. Aunque se intentó en las cinco instituciones miembros de la RDL, solo en el caso de SACDEL fue posible completar entrevistas en los tres niveles.

Dos de las personas entrevistadas eran de especial interés porque constituían fuentes muy calificadas y especializadas en experiencias de participación ciudadana en el marco del desarrollo local: Porfirio Cerritos y Marcos Rodríguez, quienes, en conjunto, elaboraron en el 2005 un importante estudio sobre los mecanismos de participación y de concertación para el desarrollo local en El Salvador y un estudio de caso —El Comité de Desarrollo Local de Puerto El Triunfo—, que se refiere a la experiencia de los Comités de Desarrollo Local (CDL). Ambos autores se han dado a la tarea de sistematizar parte de su experiencia como facilitadores de procesos participativos y han procurado también espacios de reflexión y análisis sobre los mismos.

Porfirio Cerritos había sido por mucho tiempo el encargado de sistematización de este tipo de procesos en SACDEL, institución que ha tenido esta visión y que, en 1998, realizó un esfuerzo pionero por estudiar la participación ciudadana y gestión democrática en el ámbito municipal, que es una referencia y análisis obligado sobre los procesos de participación ciudadana en términos más amplios. Abarca las experiencias de cuatro municipios en términos de instancias y mecanismos, dos categorías —centrales para la presente investigación— que contribuyen a diferenciar dinámicas particulares al interior de la diversidad de formas en que se expresa la participación ciudadana.

Marcos Rodríguez era Jefe del Departamento de Análisis Político de FUNDE, al momento de la realización de la entrevista. Ha sido facilitador, investigador y consultor sobre

procesos y mecanismos de participación ciudadana y desarrollo local. Fue el consultor del Programa de Transparencia y Gobernabilidad (TAG) de USAID El Salvador, que publicó en el 2007 el documento “Construyendo transparencia en los municipios. Diagnóstico y líneas programáticas para promover la transparencia a nivel local en El Salvador.”

Ese estudio desarrolló una encuesta a organizaciones orientada a conocer la experiencia de los municipios del país en lo referente a prácticas de participación ciudadana y transparencia, para elaborar un diagnóstico de transparencia de la situación municipal salvadoreña. Ello posibilitó recopilar información de 201 municipios del país acerca de las formas de participación ciudadana y transparencia existentes en el país. Las subdivide en estos dos tipos y muestra a nivel nacional el comportamiento de cada uno de los mecanismos existentes.

Además, Rodríguez elaboró su tesis de maestría en desarrollo local acerca de los aportes de los comités de desarrollo local a la participación ciudadana en El Salvador (2005) junto con Rommy Jiménez, técnica de FUNDE y otra de las entrevistadas. En el año 2009, con la llegada al poder del FMLN en el ejecutivo, Marcos Rodríguez se convirtió en el Subsecretario de Transparencia, dependencia de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República.

Todas las entrevistas⁴⁷ fueron registradas en grabaciones de audio y transcritas como parte de los insumos para el análisis y matrices⁴⁸. Buscaban acudir a experiencias de investigadores muy calificados y con amplia trayectoria en la facilitación e investigación de procesos participativos, involucrados para el período de la presente investigación en iniciativas que impulsaban la reforma al Código Municipal. Tenían como finalidad incluir un título específico sobre participación ciudadana, así como una naciente alianza ciudadana orientada hacia los mismos fines: la Coalición por la Descentralización, Participación y Transparencia (CODEPAT).

Las entrevistas fueron procesadas y analizadas con un tratamiento cualitativo en el programa QSR-Nvivo, una herramienta informática de mucha utilidad en la organización de la información y riqueza de su contenido con la que se tuvo contacto por primera vez, por lo que

⁴⁷ Ver lista de entrevistados en Anexo N° 6.

⁴⁸ Ver matrices de análisis de entrevistas en Anexo N° 3.

el aprovechamiento de la variedad de recursos que ofrece es parcial. Su utilización es uno de los muchos aprendizajes importantes de este proceso de investigación.

En un segundo momento, tiempo después de que estas primeras entrevistas fueron procesadas y la información de los casos iba siendo sistematizada, se consideró importante complementar las visiones de los agentes organizados en ONG con la visión de actores desde la ciudadanía con base territorial concreta y usuaria de los mecanismos de participación existentes en el municipio de San Salvador. Se desarrolló, por eso, una entrevista con el coordinador general de la Red de Contraloría Ciudadana. Además, una segunda entrevista complementaria con el Sub-gerente de participación ciudadana de la Alcaldía de San Salvador, pionera en el desarrollo de procesos participativos en el país. Para ambas fueron utilizadas las mismas guías de entrevista⁴⁹.

2.6.2 Análisis y procesamiento de la información

Este proceso que ha intercalado técnicas cuantitativas y cualitativas no ha dividido las mismas en fases distintas o específicas de la investigación: ha ido combinando desde el momento del diseño de la investigación hasta el procesamiento de los datos para su análisis y presentación. Intenta una visión holística, enriquecedora y amplia para el análisis de la problemática en cuestión. En el fondo, han ido combinando dos lógicas: una de análisis macro-social y otra de análisis micro-social, que ha significado incorporar tanto elementos objetivos como subjetivos en niveles macro y micro. En lo macro, se ha observado la estructura y organización de la sociedad, el derecho, la cultura, las normas, los valores. En el nivel micro, las pautas de conducta, de acción y de interacción, así como las diversas expresiones de la construcción social de la realidad.

En términos generales, el proceso de investigación puede caracterizarse de la siguiente manera: Diseño, recolección de datos y análisis cuantitativo-cualitativo. El planteamiento del problema se hace basado en la literatura previa. Algunos de los descubrimientos de la investigación surgen de este mismo tipo de fuente de datos, abordados con una visión cuanti-

⁴⁹ Ver lista de entrevistados en Anexo N°6.

cualitativa. Estos son complementados por otros descubrimientos surgidos a partir de los datos recolectados por la técnica cualitativa de las entrevistas semiestructuradas, así como el estudio de casos. El reporte final de la investigación, al igual que el análisis, combina ambos enfoques metodológicos resumidos en un método mixto de investigación social.

Esta opción metodológica aún es objeto de múltiples debates y de cuestionamientos por tratarse de un tipo de propuesta y alternativa metodológica aún bastante nueva. Aún no cuenta con un protocolo definido, sino que, más bien, va ajustándose a las necesidades de la naturaleza del fenómeno investigado. Encuentra, además, la dificultad de responder a fundamentos y lógicas de investigación distintos, pues trata de conciliar dos paradigmas de investigación que han sido, por tradición, contrapuestos. Sin embargo, su potencial es muy grande puesto que recoge la multiplicidad de elementos que entran en juego en un fenómeno de las dimensiones de la participación ciudadana, que, en su relación con la democratización del país, requiere análisis y respuestas dadas la amplitud y complejidad de sus dimensiones y niveles.

a. Análisis descriptivo de datos

Este proceso comprende el análisis cuantitativo de datos de fuentes periódicas y bibliográficas. Registra y analiza, por ejemplo, tiempo y frecuencia, análisis de contenido documental –tanto de transcripciones de entrevistas como de contenido de fichas de casos–, clasificación de datos disponibles en fuentes bibliográficas por categorías y temas.

Los datos pertenecientes a otras investigaciones y estudios sobre participación ciudadana, democracia y cultura política democrática que han sido elaborados con un enfoque cuantitativo y comprenden datos estadísticos han sido tratados a través de análisis de contenido y retomados como parte del sustento cuantitativo de algunos de los argumentos planteados dentro del discurso del presente documento.

Los datos correspondientes a la cronología de la participación ciudadana en el período postguerra, elaborada a partir de publicaciones periódicas, ha tenido tanto un tratamiento cuantitativo como de interpretación cualitativa. El tratamiento de los casos o experiencias de

participación ciudadana sistematizadas por otros autores e inventariadas para la presente investigación han tenido igual procesamiento, tanto en sentido cuantitativo como de análisis cualitativo.

Llegado un nivel intermedio de desarrollo de los procesos de recolección de la información, fue iniciada la elaboración de mapas mentales y conceptuales. Estos permitieron organizar la información disponible, clasificarla, jerarquizarla y relacionarla en sus diversos componentes. Han sido de mucha utilidad en el análisis porque contribuyeron a dejar en claro los elementos teóricos centrales de los planteamientos de los autores, la relación de estos con otros que trabajan las mismas categoría y las definiciones metodológicas que se han dado en diversos momentos del proceso.

b. Análisis de resultados

La información arrojada por los primeros resultados —cronología de los procesos de participación ciudadana⁵⁰— y las primeras clasificaciones de los mismos —elaborados con insumos del análisis documental— fue contrastada con los resultados posteriores del estudio de casos y entrevistas para verificación y confiabilidad de los datos. Se procuró rigurosidad en su tratamiento para su presentación definitiva.

Para el procesamiento y vaciado de la información proveniente de las entrevistas, fueron definidas categorías que permitirían clasificar su contenido en categorías centrales que orientaban la investigación (codificación), pero que también dejaban el espacio de incorporar los elementos aportados fuera de este marco de análisis, provenientes de las visiones de los actores. Este fue el proceso seguido para el procesamiento de las mismas en el programa QSR-Nvivo, que ayudó a diseñar ese marco teórico de referencia específico para su procesamiento, que respondía al diseño de la investigación y que ya había sido bastante detallado en la matriz operativa que facilitó el diseño de las guías de entrevista.

⁵⁰ Ver Resumen de Cronología en Anexo N°8.

Fueron dos los niveles en que se dio el análisis de las entrevistas: El primero, en el marco de las categorías teóricas definidas previamente para su clasificación, que comprendía también la incorporación de elementos nuevos fuera del mismo. El segundo, de acuerdo con las perspectivas de los actores, clasificadas según la especialización de su nivel operativo de acción técnica. Para el primer nivel fueron utilizadas matrices de análisis de resultados por indicador⁵¹.

Para el procesamiento cualitativo de los casos, cada experiencia fue inventariada y registrada en una ficha por caso. Esta fue sintetizada con sus elementos más característicos, para una rápida identificación de cada experiencia⁵².

Para el tratamiento cuantitativo de los resultados de los casos, se trabajó con una matriz de análisis de casos⁵³. Fue realizada una valoración a la luz de los resultados de fichas individuales de casos respecto al estado de esa experiencia de participación ciudadana en cuanto a cuatro niveles diferentes: de poder, de centralización de iniciativas, de inclusión y de respuesta a demandas. Para ello, fue asignado un valor a cada uno de esos niveles por cada una de las formas de participación registradas.

La matriz incluye también una columna para la codificación de la forma de participación ciudadana, según se trate de un mecanismo o instancia de extensión territorial micro o meso o de una alianza o articulación de gestión política de dimensión nacional, identificada por letras mayúsculas⁵⁴.

Con estos insumos, se produjo una base de datos que permitió hacer una primera sistematización de resultados. Luego, facilitó también su codificación y vaciado para una base de datos y análisis en SPSS, procesamiento del que resultan algunas de las tablas de resultados en el Anexo N° 4.

Además, fueron sistematizadas las fichas individuales de cada uno de los 45 casos en una base de datos que permitió elaborar matrices de resultados para clasificar cada caso de acuerdo a diferentes escenarios, de gestión (territorial y/o político) o de participación (micro, meso y macro); especificar en concreto cuál era el espacio donde se desarrollaba cada una de

⁵¹ Ver Matrices de Análisis de resultados de entrevistas en Anexo N° 3. Ver matrices de análisis de resultados por indicador en Anexo N° 9.

⁵² Ver Guía de ficha para estudio de caso en Anexo N° 1, Inventario de 45 experiencias de participación ciudadana en El Salvador, en Anexo N° 4, y Fichas Síntesis por caso, Anexo N° 5.

⁵³ Ver matrices de análisis en Anexo N° 3.

⁵⁴ Ver construcción de indicadores en Anexo N° 3.

esas formas de participación (comunitario, sectorial, municipal, regional y nacional, fueran alianzas o articulación) y clasificarlos de acuerdo con sus formas en instancias o mecanismos

55

Para el análisis de los resultados de casos, fueron elaborados diversos instrumentos como matrices de vaciado⁵⁶, que respondían a una lógica de relacionamiento y cruzamiento de variables, observables y datos empíricos, considerados en el marco de cada una de las dimensiones y niveles definidos para el análisis.

Así, fue siendo clasificada información por categorías, por un lado, y, por otro, por sus características específicas: territorialidad, temporalidad, ámbito de acción, forma adoptada, antecedentes organizativos, objetivos y niveles de ejercicio de la participación ciudadana entre otros. Esta clasificación dio la base para proceder a la comparación entre los casos, que afirmó las tipologías que derivaron de la clasificación preliminar. Para ella fueron centrales las categorías de instancias y mecanismos, así como niveles de ejercicio, que, para su operativización y análisis, fueron definidas a partir del estudio de las normativas vigentes relacionadas con participación ciudadana.

Fueron contrastadas las diversas formas resultantes para observar el nivel de desarrollo de los procesos de participación ciudadana y el nivel de avance en el uso de los mecanismos contemplados en lo normativo. Ello contribuyó a respaldar los planteamientos hipotéticos en relación al limitado uso y desarrollo de los mismos, en contraposición a los avances en el nivel formal y normativo.

A nivel general, sobre los elementos centrales de la investigación se siguió una estrategia extensiva. El número y la calidad de los elementos considerados fueron reducidos al mínimo. La atención fue centrada en unos pocos y relevantes elementos.

La información obtenida acepta otro tipo de tratamiento y análisis que pueden llevar al examen más exhaustivo de algunos puntos tratados en la presente aproximación o de otras líneas de investigación. Aún hay una riqueza de información que no ha sido abordada en su totalidad que puede contribuir a profundizar la comprensión de estos complejos fenómenos.

⁵⁵ Ver matrices de análisis en Anexo No 3, y de Tablas de resultados en Anexo N° 4.

⁵⁶ Ver matrices de análisis en Anexo N° 3.