

Revista Latinoamericana de
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2015 • Volumen N°. 10

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política



Índice

Editorial	5-10
PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS	
¿Cómo analizar las calidades democráticas?	13-36
Leonardo Morlino	
PARTE 2: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	
Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia	39-86
Marcelo Varnoux Garay	
La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social	87-122
Carlos Ugo Santander Joo, Carlos Federico Domínguez Avila, João Carlos Amoroso Botelho y Pedro Santos Mundim	
Ecuador: un régimen híbrido	123-148
Simón Pachano y Sergio García	
El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta	149-172
Martha Liliana Gutiérrez Salazar	

Guatemala, una democracia sin partidos 173-197
Carlos Meléndez

**Fortalezas y debilidades
de una democracia de calidad en Uruguay** 199-218
Carlos Moreira

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La calidad de las democracias en América Latina 221
Daniela Aguilar

**Democracies and Dictatorships in Latin America:
Emergence, Survival and Fall,** 222-223
Francesca Cepeda de la Torre

**Discursos progresista y conservadores en la élite
política chilena,** 224-225
Leticia M. Ruiz Rodríguez,

El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta

Martha Liliana Gutiérrez Salazar¹

149



Resumen:

El objetivo de este paper es aplicar la herramienta analítica diseñada para estudiar empíricamente la calidad de la democracia en diversos países (Morlino, 2011), ocupándonos de El Salvador, donde la transición a la democracia estuvo marcada por los Acuerdos de Paz suscritos en 1992, que pusieron fin a un conflicto interno con más de 50 mil muertos y marcaron los lineamientos que deberían seguirse para una gran reforma institucional, que implicaba cambios en la policía, las fuerzas armadas, el sistema judicial, el sistema electoral y cuestiones económicas y sociales, con los que se buscaba superar los déficits que fueron parte del trasfondo del conflicto.

Palabras clave: Calidad de la democracia, Estado de derecho, Transición

Abstract:

The aim of this paper is to apply the analytical tool designed to empirically study the quality of democracy in various countries (Morlino, 2011). Focusing in El Salvador, where the transition to democracy was marked by the Peace Accords signed in 1992, which ended a domestic conflict with more than 50 people dead and settled the guidelines to be followed for a major institutional reform, which entailed changes in the police, armed forces, judiciary, electoral system and economic and social issues, with which they sought to overcome the deficits that were part of the background of the conflict.

Keywords: Quality of Democracy, Rule of Law, Transitions

* Candidata a Doctora en Ciencia Política. Universidad Sergio Arboleda, Colombia

Introducción

Partimos de las definiciones de Morlino, (2011), que señala que una “buena” democracia –o una democracia de calidad– es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad y la igualdad de los ciudadanos, a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales, evaluados en relación con el resultado, los procedimientos y el contenido. Para evaluarla desarrolla ocho dimensiones, cada una con sub-dimensiones que se miden por diversos indicadores y que hacen posible un análisis cuantitativo, que se combina con uno cualitativo, descripciones empíricas y explicaciones de los principales aspectos.

Las primeras cinco dimensiones son procedimentales: (1) estado de derecho (*rule of law*), (2) rendición de cuentas (*accountability*) electoral, (3) rendición de cuentas (*accountability*) inter-institucional, (4) participación y (5) competencia. La sexta (6) se refiere a la capacidad de respuesta (*responsiveness*), mientras las dos últimas son sustantivas y se refieren a (7) el pleno respeto de los derechos, que puede ampliar la realización de las libertades y (8) la progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica.

La primera parte del paper se ocupa de las evaluaciones cuantitativas para cada dimensión y sub-dimensión; la segunda aborda los principales aspectos cualitativos de las calidades procedimentales; la tercera se ocupa de la libertad, la igualdad y la capacidad de respuesta; mientras la cuarta sección desarrolla un esfuerzo explicativo, relacionando las diferentes dimensiones, para cerrar con las conclusiones.

1. Evaluación cuantitativa

Se hace uso de las mediciones elaboradas por la Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina, con base en la información recogida para las diferentes dimensiones, sub-dimensiones e indicadores, en cada país. Todas las dimensiones están puntuadas en una escala que va de 0 a 5, donde 0 es el mínimo de calidad de la democracia y 5 el máximo, para el período comprendido entre 1990 y 2010.

1.1. Estado de Derecho

El Estado de Derecho entendido no solo como la aplicación de un sistema legal cualquiera, sino también como el principio de superioridad de la ley, implica la capacidad de hacer cumplir las leyes por parte de las autoridades, aún en forma limitada, así como las características de no retroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad y claridad de las normas (Morlino, 2011).



Para estudiarlo se tienen en cuenta las siguientes sub-dimensiones: seguridad individual y orden civil; independencia judicial y un moderno sistema de justicia; capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y hacer cumplir la ley; lucha efectiva contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por las agencias del Estado, y fuerzas de seguridad respetosas de los derechos de los ciudadanos y bajo el control civil.

Tabla 1.1. Estado de derecho:

Seguridad indiv. y orden civil	Indep. Judicial y justicia moderna	Capacidad instituc. y administrat.	Lucha contra la corrupción	FFAA. bajo control civil	Media
2.30	2.10	2.25	1.91	1.88	2.09

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica en un puntaje medio de 2.09, por encima de Guatemala, Nicaragua y Venezuela, pero muy por debajo de Chile, Uruguay y Costa Rica. Para el caso específico de El Salvador, además de llamar la atención sobre los bajos niveles de independencia judicial y los problemas para la seguridad individual de sus ciudadanos, cabe resaltar que ostenta el puntaje más bajo en lo que tiene que ver con la sub-dimensión referida al control civil de las fuerzas armadas.

1.2. Rendición de cuentas electoral (*Electoral Accountability*)

La *accountability* electoral es aquella en virtud de la el votante decide premiar a su candidato votándolo de nuevo o castigarlo votando por otro, absteniéndose o anulando su voto (Morlino, 2011). Para estudiarla se tienen en cuenta las siguientes sub-dimensiones: elecciones libres y recurrentes –con respeto a aspectos procedimentales–, libertad en la organización de los partidos y presencia y estabilidad de alternativas políticas, cuyos puntajes se incluyen en la Tabla 1.2.

Tabla 1.2. Electoral Accountability:

Elecciones	Libertad de partidos	Presencia y estabilidad de alternativas políticas	Media
4.15	3.84	3.10	3.70

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.



El Salvador se ubica en un puntaje medio de 3.70, por encima de sus vecinos Guatemala y Nicaragua, así como sobre Paraguay, Venezuela, Bolivia, Colombia y Argentina. Sin embargo no se puede perder de vista que es la única dimensión para la cual El Salvador tiene un puntaje superior a 3.0, acercándose casi al 4.0. Se debe resaltar también que el puntaje para la sub-dimensión de presencia y estabilidad de alternativas políticas se encuentra entre los más bajos de la región.

1.3. *Rendición de cuentas interinstitucional (Inter-institutional Accountability)*

La *accountability* inter-institucional alude a la responsabilidad de los gobernantes frente a otras instituciones o actores colectivos que tienen poder para controlarlos. Para estudiarla se tienen en cuenta las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con especial atención al rol del parlamento, el papel de la corte –o sala– constitucional, la disponibilidad de información plural e independiente, la presencia de un defensor del pueblo y otras autoridades autónomas, así como las formas y extensión de la descentralización, sub-dimensiones reflejadas en la siguiente tabla.

Tabla 1.3. *Interinstitucional Accountability:*

Relaciones ejecutivo legislativo	Corte supr. o Corte const.	Información plural e independiente	Ombudsman y cortes de auditoría	Descentra- lización	Media
2.70	3.20	2.20	2.89	2.20	2.64

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica en un puntaje medio de 2.64, con puntajes bastante bajos para descentralización y para la sub-dimensión de información plural e independiente (2.20 en ambos casos), puntos críticos a tener en cuenta en nuestro análisis.

1.4. *Participación política*

La participación política, al igual que la competencia, es una dimensión que afecta todas las demás y es definida como el conjunto de comportamientos, ya sea convencionales o no convencionales, legales o que se encuentran en el límite de la legalidad, que permiten a los hombres y las mujeres, como individuos o grupalmente, crear, reactivar o fortalecer la identidad grupal, o tratar de influenciar la designación de las autoridades políticas y sus decisiones, con el fin de cambiar o mantener la asignación de valores existente (Morlino, 2011).

Para estudiarla se tienen en cuenta sub-dimensiones relacionadas con la identificación de los ciudadanos como parte de un grupo, formas básicas de participación convencional – referendos, elecciones, membresía en partidos y asociaciones– y no convencional, así como preguntas específicamente relacionadas con oportunidades para la participación y espacios para el ejercicio de la deliberación, cuyos puntajes se incluyen en la Tabla 1.4.

Tabla 1.4. Participación política:

Oportunidades para la particip.	Elecciones y referendos	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas y demo. deliberativa	Media
2.80	2.25	2.50	2.00	1.00	2.11

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador muestra un comportamiento deficiente en esta dimensión, en relación con los demás países de la región, y tiene los índices más bajos de participación no convencional y oportunidades para la democracia deliberativa.

1.5. Competencia política

Se dice que hay competencia política cuando existe más de un actor político envuelto en el proceso de *decision-making* (Morlino, 2011). Para estudiarla se tienen en cuenta sub-dimensiones que hacen referencia a la competencia al interior de los actores políticos y sociales, así como a la competencia entre ellos y a la verdadera alternancia política, debiendo tener en cuenta que hay una evidente superposición entre este último aspecto y la *accountability* electoral.

Tabla 1.5. Competencia política:

Entre actores políticos / sociales	Al interior de actores políticos / sociales	Alternancia	Media
2.50	2.50	2.50	2.50

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador tiene un puntaje medio de 2.50, ubicándose entre los más bajos de la región. Estamos, de nuevo, ante una dimensión problemática para nuestro país de estudio.





1.6. *Capacidad de respuesta (Responsiveness)*

La *responsiveness* se refiere a la capacidad del gobierno de dar respuesta a sus gobernados, mediante la ejecución de políticas que atiendan las demandas de aquellos. Se estudia desde la legitimidad percibida del gobierno y los recursos de que dispone éste para atender las necesidades de la población, que limitan su capacidad de respuesta, sub-dimensiones reflejadas en la Tabla 1.6.

Tabla 1.6. Responsiveness:

Legitimidad percibida	Limitaciones para la democracia	Media
3.00	2.75	2.88

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica en un puntaje medio de 2.88, en un peldaño muy superior al que ha ocupado en las demás dimensiones respecto a los otros países de la región, por lo que será necesario estudiar con detenimiento este resultado, más aún si se tienen en cuenta las falencias en cuanto información y participación, ya advertidas, y su incidencia en la percepción sobre la capacidad de respuesta.

1.7. *Libertad*

Se trata de uno de los valores centrales de las definiciones normativas de la democracia y empíricamente traduce en una serie de derechos civiles y políticos. Para estudiarla se tienen en cuenta tres sub-dimensiones, referidas a la garantía de dignidad personal, el reconocimiento y efectividad de derechos civiles, y el reconocimiento y efectividad de derechos políticos, con puntajes que se reflejan en la Tabla 1.7.

Tabla 1.7. Libertad:

Dignidad personal	Derechos civiles	Derechos políticos	Media
1.50	2.00	3.00	2.17

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

El Salvador se ubica al final de la tabla, con un puntaje de 2.17, seguido sólo por sus vecinos Guatemala y Nicaragua, pero además ostenta un puntaje bajísimo en lo referido a dignidad personal, para la que sólo alcanza un 1.50.

1.8. Equidad

La equidad es el otro valor central de las definiciones normativas de la democracia, traducido empíricamente en derechos sociales. Para estudiarla se tienen en cuenta además de lo relativo a derechos económicos, sociales y culturales, dimensiones referidas a la asignación de recursos económicos entre la población y a la existencia de discriminaciones, étnicas y de género, como se ve en la Tabla 1.8.

Tabla 1.8. Equidad:

Asignación de recursos económicos, sociales y culturales	Existencia de discriminación	Derechos económicos y sociales	Media
3.00	1.50	2.00	2.17

Fuente: elaboración propia con base en “*Quantitative assessment*”.

También en esta dimensión El Salvador muestra uno de los peores resultados de la región, con un puntaje medio de 2.17. Se trata entonces de uno de los países más desiguales en la región más desigual del mundo. Puntúan como más desiguales Nicaragua y Guatemala, no obstante, a diferencia de estos países las falencias en El Salvador se concentran en la discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, más que en la asignación desigual de recursos, a lo que se suma que en El Salvador el factor étnico está lejos de pesar tanto como en países como Guatemala y Bolivia.

2. Resultados consolidados y aspectos críticos

Como ya se advirtió, la única dimensión en la que El Salvador alcanza un puntaje superior a 3.0 es la rendición de cuentas electoral, aun cuando con un puntaje bajo para presencia y estabilidad de alternativas políticas. Las cuestiones críticas que refleja el análisis cuantitativo y que serán especialmente desarrolladas en los siguientes apartados, son: tratándose de estado de derecho, el bajísimo control civil sobre las Fuerzas Armadas (el más bajo de la región, con un puntaje de 1.88); el bajo puntaje para la sub-dimensión de presencia y estabilidad de alternativas políticas, en rendición de cuentas electoral; tratándose de rendición de cuentas inter-institucional, las falencias en cuanto a información plural e independiente; las deficiencias en participación y competencia política (para la primera de las cuales también tiene los puntajes más bajos); los contra-intuitivos resultados para capacidad de respuesta y las deficiencias en los aspectos sustantivos relativos a igualdad y equidad.



3. Análisis cualitativo de las dimensiones procedimentales

El Salvador muestra un comportamiento deficiente frente a los demás países de la región en las mediciones de calidad de la democracia, resultando necesario profundizar en ello, discutiendo los aspectos más críticos y problemáticos de cada dimensión, empezando por las calidades procedimentales, en concreto, por competencia y participación, seguidas de Estado de derecho y *accountability* electoral e interinstitucional.

3.1. Competencia y participación

156



En cuanto a COMPETENCIA POLÍTICA, después de ver cómo El Salvador se ubica en el puntaje medio más bajo de la tabla (2.50), cabe recordar que se trata de un país donde por más de veinte años un mismo partido político se hizo con la presidencia de la república, presentándose una verdadera *alternancia* sólo en 2009, cuando la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) fue derrotada por el candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). A lo anterior se suma que después de los Acuerdos de Paz, en 1992, estos dos partidos han concentrado el mayor número de votos, consiguiendo entre ambos algo más del 80% de los votos para la Asamblea Legislativa en 2009 (MOE-UE, 2009: 50); mientras al mismo tiempo son los partidos que ostentan una mayor distancia ideológica en América Latina (Alcántara, 2008: 155).

La *libertad para que los partidos políticos compitan* esta formalmente garantizada por la Constitución y el Código Electoral, sin embargo en la práctica la competencia no resulta equitativa, como quiera que no tienen un acceso igualitario a los medios de comunicación, ni durante las campañas electorales ni fuera de ellas, entre otras razones porque la legislación al respecto es insuficiente en el primer caso e inexistente en el segundo, así como lo es la capacidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para controlar este aspecto.

Hasta el 2010 sólo las agrupaciones constituidas en partidos políticos podían competir electoralmente (Artículo 284 del Código Electoral), sin embargo mediante un fallo de julio de 2010 la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró la inconstitucionalidad del requisito de estar afiliado a un partido político para ser candidato al órgano legislativo, así como la inconstitucionalidad del sistema de listas cerradas y bloqueadas (DPLF y FEPASD, 2012: 10).

La *competencia al interior de los partidos y asociaciones* no está regulada por disposiciones legales, dejándose en manos de sus propios estatutos instituir mecanismos al respecto, lo que tampoco ha ocurrido. Los dos principales partidos han mantenido una relativa estabilidad de sus élites y, en cuanto a la influencia del jefe de gobierno en la democracia interna, aun cuando teóricamente debería tener más influencia en el caso del FMLN que en el de

ARENA, en la práctica han operado mecanismos informales que han hecho que no sea así, ya que los presidentes por ARENA han sido incluso sus fundadores, otorgándoles más poder dentro del partido del que podría tener Mauricio Funes en el FMLN, puesto que se trata de alguien que tradicionalmente no hizo parte del mismo.

En conclusión, la alternancia política ha sido excepcional, la competencia entre partidos se reduce a los dos principales y la competencia al interior de las asociaciones ni está garantizada, ni es efectiva. A ello se suma que el sector empresarial en El Salvador es un actor tan fuerte que Alcántara (2008) sitúa su importancia por encima de los partidos políticos.

Sobre la *Participación Política*, donde de nuevo El Salvador se ubica en el último lugar de la tabla con un puntaje de 2.11, hay que destacar entre las limitaciones, en lo que tiene que ver con *oportunidades para la participación*, la imposibilidad en que se encontraban —durante el período estudiado y hasta inicios de 2013— los ciudadanos salvadoreños que han emigrado al extranjero para ejercer su derecho al sufragio (salvo que se desplazaran hasta El Salvador), lo que no es de menor importancia teniendo en cuenta que se calcula que al menos tres millones viven fuera, en un país con una población estimada en cerca de seis millones de habitantes. Además *no existen las figuras de referendo ni plebiscito*, así como tampoco hay previstas formas populares de iniciativa ciudadana.

Por lo demás hay elecciones locales, nacionales y supranacionales. Son elegidos popularmente El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los Miembros de los Concejos Municipales (Artículo 80 de la Constitución) y existe la posibilidad de hacer peticiones a las autoridades, debiendo llamar la atención sobre la expedición en 2010 de la Ley de Acceso a la Información, que regula la materia.

La *participación convencional* se da casi exclusivamente en elecciones, aun cuando con niveles altos. Los informes de LAPOP (2006 y 2010) y FUSADES (2010) evidencian que la participación en reuniones públicas y la pertenencia a organizaciones se concentran en temas religiosos y de padres de familia, mientras la participación en temas sindicales, gremiales y políticos no alcanza el 10%, ubicándose entre las más bajas, así como la *participación no convencional*, que es inferior al 5%. Finalmente, la *participación relacionada con las arenas de la democracia deliberativa* es casi inexistente, influenciada negativamente por la falta de oportunidades para el ejercicio de la democracia directa y de la propia deliberación.

Tras este panorama no queda más que concluir, como lo hace el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2010), que la participación en El Salvador no tiene un alcance real y efectivo, salvo en lo que tiene que ver con el ejercicio del voto de quienes viven en el país.



3.2. Estado de derecho

Sobre *la seguridad individual y el orden civil* hay que decir que en 2007 en El Salvador se registraron más de 10 asesinatos por día y encabezaba la lista de países con mayor número de homicidios en América Latina, con una tasa de 59,91 por cada 100 mil habitantes (PNUD, 2007: 22). En 2009 la inseguridad se situó como el principal problema del país, según la percepción del 36,3% de la población (PNUD, 2010: 90), mientras un porcentaje muy bajo de la población (27,2%) denunciaba los delitos de los que es víctima (LAPOP, 2008) y ello en parte debido a la falta de confianza en la policía y demás instituciones encargadas de la seguridad.

Lo anterior se acompaña de carencias en el *sistema de justicia y la independencia judicial*, como quiera que el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se caracteriza por el cuoteo político, los cuales tienen el control de la administración judicial, concentrando funciones judiciales y administrativas. No hay un tribunal constitucional separado de la judicatura—la máxima instancia es la Sala de Constitucionalidad de la CSJ—lo que ha dado lugar a conflictos al interior de la propia Corte (FUSADES b, 2010), que ha recibido ataques directos ante la menor muestra de independencia.

Se ha llamado la atención sobre cifras altas de procesos judiciales sin resolución, así como sobre falencias en la gestión de despachos judiciales, en el uso de nuevas tecnologías, en planificación, falta de estadísticas judiciales y de incentivos ligados al cumplimiento de metas concretas: “cada juez tiene que usar alrededor del 70% de su tiempo en tareas administrativas, lo cual disminuye las horas dedicadas a su tarea principal de adjudicación de casos” (FUSADES, 2010: 165). A pesar de estar instituida la defensa pública, más de la mitad de la población encuestada en un estudio manifiesta no saber cómo acceder a los servicios de un abogado en caso de no poder pagarlo (FUSADES: 2010: 164).

Sobre *capacidad institucional y administrativa* hay que decir que el Informe sobre Desarrollo Humano del 2010 es tajante al señalar que “el Estado salvadoreño, además de pequeño, es ineficiente e ineficaz” (PNUD, 2010: 249). En el mismo sentido, el informe de FUSADES advierte que “la Administración pública en El Salvador presenta tres debilidades fundamentales [...] una débil institucionalización de los procedimientos meritocráticos para el reclutamiento y la promoción de empleados públicos, 2) un déficit considerable [...] en el grado en que se realizan evaluaciones de rendimiento y en el que el buen desempeño es recompensado mediante incentivos selectivos, y 3) un déficit significativo en [...] el grado en que las asignaciones presupuestarias y el número de plazas de empleados responden adecuadamente a las demandas del sistema” (FUSADES, 2010: 235). Así mismo, se advierte que “el país posee una de los niveles más altos de politización en el reclutamiento, promoción y despido de oficiales públicos” (FUSADES, 2010: 236).



Respecto a la *lucha contra la corrupción*, hay que decir que de acuerdo al índice de percepción elaborado por Transparencia Internacional, El Salvador ocupa el No. 80 del *ranking*, con un puntaje de 3.4, en un índice de 0 a 10, donde 0 significa una alta percepción de corrupción y 10 una alta percepción de transparencia. Si bien se trata de una cifra baja, el país no sólo ocupa el puesto 80 entre 183 países, sino que se ubica como el segundo menos corrupto de Centro América, después de Costa Rica. Pese a su ubicación relativamente favorable en el IPC de Amnistía internacional, “Al ser preguntados sobre la falta de transparencia y la corrupción, dos terceras partes de los salvadoreños (el 66.7%) opinaron que existe mucha o alguna corrupción entre los funcionarios públicos” (LAPOP, 2010: xxviii)

En 2011 se expidió una Ley de Ética Gubernamental, que prevé sanciones de multa por el incumplimiento de los deberes o la violación de las prohibiciones previstas en ella, y desde 1959 existe una Ley sobre enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, sin que haya noticia de que diera lugar a condena alguna. Otro punto problemático es la absoluta falta de regulación y control al financiamiento y gasto de los partidos políticos, tratándose de capital privado.

Sobre la sub-dimensión más problemática para El Salvador, esto es, *fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos de los ciudadanos y bajo el control civil*, hay que resaltar que un tema controversial a inicios del 2012 fue la designación de un militar en cabeza del Ministerio de Seguridad Pública, ya que en los Acuerdos de Paz uno de los puntos fundamentales era separar la defensa nacional de la seguridad pública, dado el extraordinario poder y autonomía que tuvieron los militares hasta mediados de 1990 (Alcántara, 2008: 156), poder que mantienen en la actualidad no sólo por estar estrechamente ligados al partido político que detentó la presidencia durante veinte años, sino porque cuentan con un amplio apoyo social (LAPOP, 2010: 123).

Pérez y Córdoba (2003: 12) estiman el control civil de las fuerzas armadas de América Central y para el caso de El Salvador encuentran que la subordinación de los militares es mínima y sus prerrogativas muchas en materia de coordinación del sector defensa, poder frente al Congreso en la fiscalización de las Fuerzas Armadas y poder frente a funcionarios en la definición de políticas públicas de defensa. Así mismo, los uniformados mantienen un poder considerable en asuntos de inteligencia, su propio sistema de ascensos y su participación en la formación del gabinete.

3.3. Rendición de cuentas electoral e interinstitucional

En cuanto a *Rendición de Cuentas Electoral*, única dimensión en la que El Salvador puntúa por encima de 3.0, el rendimiento sigue siendo bajo frente a los demás países de la región,



especialmente tratándose de la sub-dimensión de presencia y estabilidad de alternativas políticas. En *Rendición de Cuentas Inter-institucional* obtiene un puntaje medio de 2.64, con déficit en descentralización e información plural e independiente.

Sobre la primera clase de *accountability* hay que destacar que las *elecciones* de 2009 marcan un punto de quiebre, pues llevaron a la primera alternancia electoral en la presidencia de la república, en unos comicios que se desarrollaron con normalidad (MOE-UE, El Salvador, 2009). En todo caso hay que llamar de nuevo la atención sobre la ausencia de regulación de la financiación de partidos y campañas, con los efectos adversos que ello tiene para la competencia electoral en condiciones de igualdad, así como no se puede perder de vista la conformación partidista del Tribunal Supremo Electoral (TSE), que si bien en un principio buscaba la vigilancia recíproca de los partidos ha terminado por permitir la formación de bloques, con el consiguiente sesgo político en sus decisiones (MOE-UE, El Salvador, 2009).

Las alternativas políticas se sitúan en dos polos opuestos de izquierda/derecha, representadas por el FMLN y ARENA que concentran el mayor número de votos en las distintas elecciones, con lo cual los partidos de Conciliación Nacional (PCN) y Demócrata Cristiano (PDC) –ambos ubicados en el polo de la derecha– no se muestran como verdaderas amenazas al poder establecido. Existen también, como se señaló al hablar de la participación, deficiencias en la democracia interna de los partidos así como las derivadas de la imposibilidad que existía para ejercer el voto desde el extranjero.

La *accountability inter-institucional* está caracterizada por unas relaciones Ejecutivo-Legislativo que, de acuerdo con el diseño legal y constitucional, deberían dar lugar a ella. Por un lado se fortalece el parlamento al estar prevista la presentación de informes anuales del ejecutivo, el establecimiento de comisiones para investigar a los ministros, la posibilidad de aprobar mociones de censura en su contra y adelantar juicio político al presidente; mientras los plazos para discutir el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno -que de no tener aprobación legislativa no rige, quedando vigente el del período anterior- son bastante amplios. Por el otro lado, el ejecutivo no cuenta con capacidad para emitir decretos y sólo tiene exclusividad en las iniciativas de ley relacionadas con el presupuesto y tratados internacionales, así como tampoco puede influir fácilmente en la definición de la agenda parlamentaria -que debe ser aprobada por el pleno-, su poder de veto es medio (FUSADES, 2010) y no se permite la reelección presidencial inmediata.

Sobre el control judicial, cabe recordad que hay una *Sala de Constitucionalidad*, que hace parte de la CSJ y está influida por dinámicas partidistas, a pesar de lo cual en 2010 se emitieron fallos de relevancia, como los que declararon la inconstitucionalidad del sistema de lista bloqueada y cerrada en el parlamento, de la asignación en la Fiscalía General de la República del monopolio de la acción penal y de un apartado del Código Penal que excluía



de la responsabilidad por el delito de difamación a los dueños de los medios (DPLF y FESPAD, 2012: 10 y 11). Esta Sala conoce además de los trámites de amparo.

Las dificultades relacionadas con la *información plural e independiente* tienen que ver con que los medios de comunicación están en cabeza de grupos empresariales influyentes. Así mismo la falta de regulación de las campañas electorales influye negativamente, puesto que implica abusos en el uso de los medios para éstos efectos, relacionados con tiempos de propaganda política, publicidad oficial con fines electorales y falta de control del gasto (FUSADES, 2010). Otro problema radica en la falta de acceso a la información oficial que pone el Gobierno a disposición en sus páginas de internet y es necesario también llamar la atención sobre el poco desarrollo del periodismo de información y casos de autocensura de los propios medios.

En cuanto al *Defensor del Pueblo y otras Cortes de auditoría*, cabe recordar que en El Salvador el Ministerio Público está compuesto por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Éste último equivale a la figura que en otros países se conoce como *ombudsman* o defensor del pueblo, y si bien no tiene un predominio sobre los demás poderes, ni capacidad sancionatoria, formalmente se garantiza su independencia. Por su parte la Corte de Cuentas, a la que legalmente se le ha otorgado independencia funcional, administrativa y presupuestaria, así como capacidad sancionatoria, evidencia serias debilidades.

Por otra parte hay que señalar que en El Salvador es difícil hablar de una verdadera *descentralización*, sólo se han desconcentrado algunas competencias y aún muchas otras se comparten. Tanto la elección popular, como la autonomía económica, técnica y administrativa están previstas a nivel local y no regional: es el ejecutivo quien designa las autoridades regionales, mientras los municipios son regidos por Concejos elegidos por períodos de tres años, dominados por un solo partido y que no pueden imponer impuestos sin pasar por el Legislativo.

4. Dimensiones sustantivas y capacidad de respuesta

Pasamos ahora a analizar los aspectos relacionados con la libertad, la equidad y la capacidad de respuesta, destacando –como en el apartado precedente– los aspectos más críticos de estas dimensiones.



4.1. Libertad

En esta materia El Salvador se ubica entre las puntuaciones más bajas, con 2.17 para la toda la dimensión y con el puntaje más bajo de todos para la sub-dimensión *dignidad personal* (1.50). Las limitaciones a la dignidad tienen que ver con las propias limitaciones del derecho a la vida, en un país en el que en 2009 se cometieron 71 homicidios por cada 100.000 habitantes –cuando la Organización Mundial de la Salud considera epidemia de homicidios una tasa superior a 10 por cada 100.000 habitantes–; donde los detenidos preventivamente permanecen largos períodos en prisión, en condiciones de hacinamiento carcelario y sin separar hombres y mujeres, ni niños y adultos, mientras se mantiene la impunidad por los hechos relacionados con el conflicto armado.

Sobre los *derechos civiles* hay que decir que si bien la Constitución prevé varias libertades, la libre determinación no está consagrada como tal; aun cuando constitucionalmente se garantiza la libertad de culto, la iglesia católica tiene relaciones privilegiadas con el Estado, al reconocérsele constitucionalmente personalidad jurídica; se mantiene la criminalización del aborto en todas sus formas; hay restricciones a las libertades sindicales y no se garantiza que las personas pertenecientes a las minorías ejerzan plena y eficazmente todos sus derechos. La regulación sobre la libertad de expresión -contenida en la Ley de Acceso a la Información- es reciente (2010) y hay todavía importantes limitaciones en esta materia.

Por otro lado, no existe un mecanismo accesible y transparente para que el público se queje de sospechas de corrupción judicial, retardo en los tribunales o cualquier otro fallo en el sistema judicial, ya que la CSJ es la encargada de adelantar este tipo de investigaciones y se ha cuestionado su falta de independencia al hacerlo. Tampoco se ha ratificado el estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

Los *derechos políticos* se ven limitados porque, como se vio al estudiar participación, los mecanismos para hacerla efectiva están muy poco extendidos y se reducen en algunos casos al ámbito local, de forma que la intervención de los ciudadanos en la conducción de asuntos públicos es más bien excepcional. En cuanto al voto, como se ha visto se ejerce sólo por los salvadoreños que se encuentran en el país al momento de la elección, para elegir al presidente, legisladores y autoridades locales, más no regionales.

4.2. Equidad

En esta dimensión, entendida en términos de eliminación de desigualdades y promoción de derechos sociales, el puntaje obtenido por El Salvador es de 2.17, concentrando los malos resultados en materia de discriminación y derechos económicos, sociales y culturales,



y no tanto en la asignación desigual de recursos, sub-dimensión donde los puntajes son similares a los de los países con alta y media calidad de la democracia.

En cuanto a discriminación, el informe de 2010 el Comité para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala su preocupación por: “la situación de marginación en que han vivido los diferentes pueblos indígenas en el Estado parte, la falta de reconocimiento pleno de los mismos, la falta de su reconocimiento estadístico en el censo de 2007, la ausencia de medidas especiales para promover la realización de sus derechos como pueblos y la ausencia de medidas de protección de los idiomas o lenguas indígenas”. Así mismo hay discriminación de género, aun cuando con muy pocos datos disponibles y discriminación contra trabajadores migrantes.

Sobre los *derechos sociales, económicos y culturales* hay que destacar como puntos críticos la gran importancia del subempleo y que “las tasas de desempleo se incrementan para los individuos de ambos sexos a medida que aumentan los años de estudio, pero el fenómeno es más marcado para las mujeres” (PNUD, 2008: 230). Así mismo, el Informe de Desarrollo Humano del 2010 destaca que “la idea que ha predominado en los últimos 20 años es que la seguridad alimentaria no debería de existir como política pública porque los mercados libres se hacen cargo de ella” (PNUD, 2010: 111).

A lo anterior hay que añadir los riesgos de origen ambiental a que está sometido el país, tanto por eventos geológicos e hidrometeorológicos, como por “a un aumento de la vulnerabilidad, resultado del estado de indefensión o falta de capacidades para hacer frente a los eventos catastróficos que caracteriza a buena parte de la población” (PNUD, 2010: 277).

Finalmente, aun cuando existe una Secretaria de Cultura de la Presidencia de la República, encargada de diseñar, promover, fomentar, propiciar y facilitar el desarrollo de la política cultural y artística nacional, los alcances en educación -con una “escolaridad promedio [que] apenas alcanza los 6 años [... y una] tasa de analfabetismo de las personas de 10 años ó más [...] del 14%” (PNUD, 2010: 57)-, dan luces sobre lo que se puede esperar en este ámbito.

4.3. Capacidad de respuesta

Alcanza en El Salvador un puntaje medio de 2.88, medida a través de la legitimidad percibida del gobierno (3.00) y los recursos de los que dispone para atender las necesidades de la población (2.75), que pueden implicar restricciones a la capacidad de actuación.

Sobre la *legitimación*, siguiendo a Alcántara (2008) y con base en los datos de la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP), hay que decir que aun cuando los ciudadanos salvadoreños manifiestan su apoyo





a la democracia (75,5 % en 2010, frente a un 78,4% en 2008), se muestran críticos con su funcionamiento. El grueso de las respuestas de dicha encuesta en 2010 sitúan al país entre algo democrático (44,9%) y poco democrático (33,6%), con una percepción más favorable a la de años anteriores. También el grueso de los ciudadanos expresa confianza en las instituciones. Estas opiniones pueden estar mediadas por la memoria de experiencias no democráticas pasadas y la transición de 1992, así como por la primera alternancia en el gobierno, en 2009.

En cuanto a la satisfacción sobre la implementación de políticas, hay que llamar la atención sobre el hecho de que “para el 2009 el 39.4% de la población que enfermó no hizo uso del sistema de salud, lo que evidencia un grave problema de déficit de atención” (PNUD, 2010: 120). En el caso de la educación los actores del sistema, incluidos los estudiantes y sus padres, advierten una serie de problemas, entre ellos “la limitada inversión del gobierno” (PNUD, 2010: 127 y 128). Finalmente, el PNUD (2010: 134) indica que “alrededor del 94% de los hogares pobres con personas mayores de 60 años no cuenta con una pensión”, a pesar de todo lo cual no es frecuente que se manifiesten expresiones de descontento o protesta.

En cuanto a los *factores económicos que limitan la capacidad de respuesta*, el Informe de Desarrollo Humano (2010) señala los problemas derivados de que El Salvador no haya alcanzado nunca “un crecimiento robusto y sostenido de su economía” (PNUD, 2010: 252). Así mismo, resalta las dificultades derivadas de bajos niveles de ahorro e inversión, la dependencia tecnológica del país y la tendencia al endeudamiento. A lo anterior se suma que “en El Salvador, invertir en la gente no ha gozado nunca de altos niveles de prioridad [...] En el caso de la educación, los niveles de gasto público son más bajos que el promedio tanto de los países América Latina, como de los países de renta media y del promedio mundial [...] El gasto público en salud de El Salvador también es inferior al promedio de América Latina y está muy por debajo del de aquellos países de alto desarrollo humano (PNUD, 2010: 264 y 267). A ello hay que sumar los costos de la desigualdad, la violencia y los desastres naturales.

5. Relaciones entre dimensiones

Las dimensiones estudiadas no son independientes unas de las otras, lo que se deduce de la definición empírica de cada una de ellas (Morlino, 2011). Se ha visto cómo la exploración de unas lleva a referencias hechas en otras, por lo que luego de dar una mirada un poco más detenida a cada una en las secciones pasadas, lo que procedería ahora es relacionarlas entre sí, tratando de desentrañar los factores que ayuden a entender porque los aspectos más críticos son los que fueron señalados.

En nuestro caso, sin embargo, hacer estas relaciones conlleva un problema, dado los bajos puntajes que en general obtienen las distintas dimensiones. La efectividad de la equidad y la libertad requieren un Estado de derecho que garantice la implementación de las garantías reconocidas, así como autoridades que lo hagan respetar mediante el sistema de pesos y contra pesos, mientras también los distintos tipos de rendición de cuentas necesitan de la efectiva vigencia de la ley. La participación y la capacidad de respuesta se relacionan tanto como la participación y la rendición de cuentas electoral. Las tradiciones autoritarias pueden afectar la participación, la competencia política y la capacidad de respuesta. Pero cómo saber en qué sentido se afectan unas a otras, y así tratar de encontrar posibles explicaciones, cuando lo que predomina son las deficiencias de todos los aspectos estudiados. Y así las cosas, cabe también preguntarse si tiene sentido estudiar calidad de la democracia en países donde la democracia es apenas mínima. ¿Es necesario entonces un cambio de perspectiva?

Para empezar, se defiende la necesidad del estudio de este tema en países como El Salvador, a pesar de los bajísimos puntajes, y principalmente en lo que tiene que ver con las dimensiones procedimentales, no hacerlo llevaría a desconocer los avances que se han hecho, por mínimos que parezcan, pero además tal vez estos casos resultan mucho más interesantes que los “exitosos” para desentrañar el porqué del fracaso de reformas institucionales llevadas luego de las transiciones y durante la democratización en la región.

Dicho esto, podríamos preguntarnos si en vez de centrar la atención en aquellas dimensiones y sub-dimensiones con puntajes más bajos, deberíamos hacerlo en aquellas con mejor puntuación, tratando de encontrar indicios sobre lo que funciona allí y no en las demás. Las fortalezas en El Salvador las encontramos tanto en rendición de cuentas electoral como en capacidad de respuesta, ¿que explica la diferencia entre estos resultados y los demás?

En cuanto a la capacidad de respuesta una hipótesis a plantear es aquella de que los puntajes sobre capacidad de respuesta en El Salvador son medios tal vez porque las demandas ciudadanas son bajas. No nos encontramos aquí, en general, con el ciudadano informado, participativo, e independiente, conocedor de sus necesidades y de la medida en que el gobierno responde a ellas, y exigente en cuanto aquello que el Estado le tiene que proveer para realizar materialmente sus derechos. Para continuar con el análisis de rendición de cuentas electoral, no sobra decir que se trata de la dimensión más procedimental de todas, y que además recibe especial atención tanto por parte de actores internacionales como domésticos, para dar cuenta de una verdadera transición de régimen político.

Sobre las demás dimensiones procedimentales, cabe llamar la atención sobre la disonancia entre los aspectos formales (lo que dice la ley) y el comportamiento de facto de las diferentes instituciones, así como la influencia que en ello tiene la concentración de poder entre dos partidos ideológicamente distantes pero que no han tenido inconveniente en pactar según sus propios intereses.



Es así como en El Salvador el diseño institucional por regla general favorece la rendición de cuentas interinstitucional, pero las dinámicas partidistas en el nombramiento de magistrados afectan su independencia y por lo tanto las oportunidades control, al igual que pasa tratándose del tribunal de cuentas y del tribunal electoral, por lo que también se termina afectando la rendición de cuentas electoral.

Lo mismo cabe decir frente a la estabilidad, pues si bien desde hace veinte años los mismos dos partidos se disputan el poder, con cada vez menores niveles de volatilidad —4.20 en 2009—, no hay una oposición fuerte y estructurada que, más allá de los acuerdos a que lleguen ARENA y el FMLN, haga prevalecer los controles previstos constitucionalmente y en otras normas nacionales e internacionales.

La alineación de los principales medios de comunicación con uno de los partidos políticos con mayor peso afecta el acceso a la información libre e independiente, y con ello la participación y la competencia, cualidades que también se ven influidas negativamente por la reinante inseguridad en medio de la que viven los ciudadanos salvadoreños y por aspectos estructurales, como los niveles de analfabetismo y las desigualdades imperantes en el país.

Tenemos entonces que si bien de acuerdo al marco teórico que se sigue puede hablarse de convergencia mutua de las distintas dimensiones (Morlino, 2011), donde todas se refuerzan o debilitan mutuamente, los malos resultados de El Salvador, que lo sitúan en el límite entre un régimen híbrido y una democracia (Morlino, 2011) impiden ver claramente correlaciones. Hipotéticamente podría hablarse de correlación, donde los malos resultados en cada dimensión se refuerzan mutuamente, sin embargo, se insiste, los bajos resultados generales impiden establecer la direccionalidad de tal relación. Cinco de las ocho dimensiones estudiadas alcanzan puntajes que van de 2.09 a 2.50, así: Estado de derecho (2.09), participación política (2.11), libertad y equidad (2.17), y competencia política (2.50). Al interior de éstas, algunas sub-dimensiones evidencian los puntos más críticos, como el muy bajo control civil de las fuerzas armadas, la falta de independencia judicial y los bajísimos puntajes para la dignidad personal y los derechos económicos y sociales.

Esto, traducido a la realidad salvadoreña, puede leerse como el legado de unos acuerdos que si bien pusieron fin a un conflicto sangriento, al mismo tiempo excluyeron a quienes no hacían parte de los mismos. Las dinámicas partidistas y de cuoteo político, donde dominan las partes que firmaron los mencionados acuerdos (y al interior de ellas sus líderes), han anulado las reformas institucionales implementadas después de 1992, de forma tal que las fuerzas armadas conservan gran parte de su poder, los jueces se mantienen a merced de quienes los designan, en medio de escasas oportunidades de participación y deliberación, en un contexto de violencia y exclusión.

Dos dimensiones se mantienen por debajo de 3.00 y por encima de 2.50, esto es la rendición de cuentas inter-institucional (2.64) y la capacidad de respuesta (2.88), sin embargo



la primera se ve afectada por la falta de información plural e independiente, lo que a su vez influye la segunda como quiera que los ciudadanos que evalúan la capacidad de respuesta del gobierno tienen un sesgo que merma su capacidad de evaluar la legitimidad del gobierno y sus limitaciones a la hora de llevar a cabo sus cometidos.

Finalmente, la única dimensión que puntúa por encima de tres es la de rendición de cuentas electoral (3.70), a la que ya nos referimos, sin embargo aquí debe insistirse en temas como las restricciones que existían para ejercer el derecho al voto desde el exterior, así como las deficiencias en las regulaciones en cuanto a financiación de partidos y campañas, y la ausencia de reales alternativas políticas, resultando claro cómo se conecta esta dimensión, que tiene mejores puntajes, con otras que no los tienen, como competencia política y participación.

Los resultados para El Salvador nos llevan a hablar de una democracia mínima o imperfecta (Morlino, 2011), en la cual apenas si se cumplen los umbrales básicos que llevan a la realización de los ideales de una democracia ideal, esto es, la igualdad y la equidad (Morlino, 2012). El hecho de no poder hablar de una “democracia delegativa”, en los términos de O’Donnell (2007), pues en El Salvador el parlamento tiene un poder considerable frente al ejecutivo, no quiere decir que nos encontremos ante una mejor perspectiva. No sólo porque los problemas de rendición de cuentas inter-institucional lo impiden, sino por las deficiencias en competencia y participación, engranajes de una democracia de calidad (Morlino, 2011), y sobre todo, porque en su conjunto todos aquellos aspectos que podrían hacerla una mejor democracia se comportan deficientemente.

¿Dónde está entonces la respuesta? Si siguiendo la propuesta teórica original nos concentramos en la dimensión con el puntaje más bajo, encontramos que ella es estado de derecho, y que su deficiente funcionamiento condiciona negativamente todo lo demás, ya que se trata de un aspecto esencial para garantizar derechos y realizar niveles más altos de democracia. No sólo el extraordinario poder que tienen las fuerzas militares en el país que se analiza contraviene un principio fundamental que debería regir a los estados democráticos, así como el extraordinario y extendido desamparo en cuanto a seguridad y orden civil, sino los muy bajos niveles de independencia judicial, sistema de justicia moderno y capacidad administrativa e institucional.

Si en su momento se hicieron reformas, auspiciadas en gran medida por la comunidad internacional, para garantizar la independencia judicial y el adecuado funcionamiento de un sistema de justicia completamente inoperante al momento de la transición, lo cierto es que los pactos entre partidos y el cuoteo político han conseguido dejar vacío el principio de superioridad de la ley.

El otro punto especialmente crítico es el de la participación, que sigue a estado de derecho con el segundo puntaje más bajo de las dimensiones en El Salvador y puede incidir negativamente en la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas electoral. Sin embargo



cabe destacar que a inicios de 2013 (fuera del marco temporal que abarca este estudio) se aprobó y sancionó la ley que posibilita el voto desde el exterior, lo que implica un paso adelante en participación convencional, si bien todavía existen dudas acerca del éxito que tendrá la implementación de la medida, que se aplicará por primera vez en las elecciones presidenciales de febrero de 2014.

6. Conclusiones

El Salvador es un caso crítico en su conjunto. Sin embargo, tratándose de las dimensiones procedimentales llama la atención el muy bajo puntaje que obtienen Estado de derecho (2.09), participación (2.11) y competencia (2.50). Con puntajes por debajo de 3.0 la rendición de cuentas interinstitucional (2.64) y la capacidad de respuesta (2.88) se comportan un poco mejor, mientras la rendición de cuentas electoral obtiene una puntuación que está muy por encima de las demás dimensiones (3.70).

Podemos decir que la para la democracia salvadoreña, con un muy débil Estado de derecho –donde las fuerzas armadas conservan un importante poder y los jueces se encuentran coartados por intereses políticos, tal como sucede con el resto de la burocracia, y donde el Estado se muestra incapaz de brindar los más mínimos niveles de seguridad individual–, resulta muy difícil garantizar la efectividad de la equidad (2.17) y la libertad (2.17). Para ello un principio es reforzar la independencia y estabilidad de los funcionarios judiciales y la burocracia del Estado, mediante sistemas de mérito reales y efectivos.

La debilidad del Estado de derecho repercute además negativamente en las posibilidades de rendición de cuentas, lo que se agrava por los bajos niveles de participación y competencia en todos los niveles de la esfera política. El panorama no es prometedor pero se puede hacer un esfuerzo por superar algunos aspectos críticos mediante regulaciones pendientes -sobre todo en el ámbito electoral-, como aquellas sobre financiación de partidos y campañas, la regulación de mecanismos de democracia interna en los partidos y la previsión de formas de democracia directa y deliberativa. El derecho al voto de los salvadoreños desde el extranjero, que era otro de los temas pendientes, se reguló en 2013 y fue implementado en las elecciones presidenciales de principios del 2014.

Los resultados en cuanto a capacidad de respuesta y rendición de cuentas electoral, un poco más altos que para el resto de las dimensiones, no pueden servir para desconocer todo lo que hay por mejorar en la democracia salvadoreña, y el esfuerzo en este sentido debe ser integral, más aún cuando los déficits de cada una de las dimensiones impactan negativamente en las otras, generándose un círculo que termina poniendo a El Salvador en el límite de lo que puede considerarse una democracia.



La falta de una oposición fuerte y organizada, sumada a la debilidad de los pesos y contrapesos y una sociedad civil desmovilizada y apática, han servido para que se mantengan patrones que hacen a la democracia salvadoreña una democracia imperfecta. Poner fin al conflicto armado y garantizar un proceso electoral satisfactorio fue un paso importante hace veinte años pero ya no es suficiente o se requieren esfuerzos dirigidos a que los motores de la democracia funcionen correctamente para cristalizar sus ideales y para ello a El Salvador le queda un largo camino por recorrer.

7. Bibliografía

- Alcántara Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina. Volumen II. México, América Central y El Caribe*. Madrid: Tecnos, 2008.
- Artiga-González, Álvaro. La financiación de los partidos políticos en El Salvador. En: Gutiérrez Pablo, Zovatto Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los partidos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y a la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Universidad Nacional Autónoma de México. México: 2011.
- Altman, David. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". *Perfiles latinoamericanos*. 2010, vol.18, n.35, pp. 9-34. ISSN 0188-7653.
- Barahona de Brito, Alexandra; Aguilar Fernández, Paloma; Gonzales Enríquez, Carmen (eds.). *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Ediciones Istmo, 2002.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). *Reporte de la Justicia en El Salvador, 2008-2009*. En: http://www.cejamericas.org/reportes/2008-2009/pdf4/El_Salvador_08-09.pdf (acceso, 13 de abril de 2012)
- Collins, Cath. *Post-transitional Justice. Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. Pennsylvania: Editorial Penn State Press, 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador*. En: <http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador-94sp/indice.htm> (acceso, 15 de mayo de 2012)
- Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas, *Observaciones Generales*, 2009. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/SVIndex.aspx> (acceso, 15 de mayo de 2012)
- Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes de las Naciones Unidas, 2009. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/SVIndex.aspx> (acceso, 19 de mayo de 2012)





- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observaciones*, 2010. En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/467/01/PDF/G1046701.pdf?OpenElement> (acceso, 17 de mayo de 2012)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2008. En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/603/13/PDF/N0860313.pdf?OpenElement> (acceso, 19 de mayo de 2012)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones Generales*, 2010. En: <http://www.ohchr.org/SP/countries/LACRegion/Pages/SVIndex.aspx> (acceso, 19 de mayo de 2012)
- Corte de Cuentas. *Memoria de Labores*, 2011. En: http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=4 (acceso, 2 de mayo de 2011)
- Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 2000
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). *Informe sobre la situación de la independencia judicial en El Salvador*. Marzo de 2012. En: <http://www.dplf.org/uploads/1332861165.pdf> (acceso, 13 de abril de 2012)
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Legales, 2010.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Informe de Coyuntura Legal e Institucional*. Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Legales, 2010.
- Fundaungo. *El Salvador: Monografía de los partidos políticos*, 2011.
- Gutiérrez Pablo, Zovatto Daniel (Coordinadores). *Financiamiento de los partidos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y a la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Universidad Nacional Autónoma de México. México: 2011.
- Karl, Terry Lynn. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* Vol. 23, n° 1. 1990: 1-21.
- Lazo Fuentes, Xiomara y Rey Tristan, Eduardo. "¿Es la justicia el precio de la paz? Logros y limitaciones en el proceso de paz salvadoreño. *Conflicto, memoria y pasados traumáticos: El Salvador contemporáneo*. Eduardo Rey Tristán y Pilar Cagiao Vila (Coords.). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2011, pp. 211-240
- Lapop, Iudop, Fundaungo. *Cultura política de la Democracia*, 2010.

- Maravall, José María. The rule of law as a political weapon. En: Maravall, José María y Przeworski, Adam. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003: 261-301.
- Martí i Puig, Salvador. *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004.
- Martínez barahona, Elena. *Seeking the Political Role of the third government branch. A comparative approach to High Courts in Central America*. Liepzig: VDM Verlag Dr. Müller, 2009.
- McAdams, James (Ed.). *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. University of Notre Dame Press, 1997.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE, El Salvador) 2009.
- Morlino, Leonardo. “Calidad Democrática entre líderes y partidos”. *América Latina hoy: sociedad y política*. Carlos Moreira y Dante Avaro (Coords.). Buenos Aires: Teseo, Universidad Autónoma de Baja California, CPES, FEyRI, 2012, pp. 281-314
- Morlino, Leonardo. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press, 2011.
- Morlino, Leonardo. “Explicar la Calidad Democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 27, No. 2, 2007. Pp. 3-22.
- O’Donnell, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillipe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Vol. 4. Buenos Aires: Paidós, 1986.
- Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), <http://americo.usal.es/oir/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco de el Salvador, correspondiente al período Agosto-Diciembre 2010*. En: http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf_es_ago10dic10.pdf (acceso, 15 de mayo de 2012)
- Pásara, Luis. *Ley, justicia y sociedad en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- Pérez, Orlando y Córdova Macías, Ricardo. El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia. Análisis de la situación en América Central, 2003. En: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-perez.pdf> (acceso, 19 de abril de 2012)
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. “Accountability Social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.





- Popkin, Margaret. *Peace without justice: Obstacles to building the rule of law in El Salvador*. University Park: The Pennsylvania State University, 2000.
- Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos. *Informe Anual de Labores del período comprendido del 1 de junio de 2010 al 31 de mayo de 2011*, presentado a la Asamblea Legislativa. En: <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/menuinformes> (acceso, 2 de mayo de 2012)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador, 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente*. El Salvador, 2010. En: <http://www.pnud.org.sv/2007/idh/content/view/35/109/> (acceso, 11 de abril de 2012)
- Quiteño, Gloria y Vega, Lilian. 2008. "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador." Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL. *Serie Desarrollo Territorial No. 4*. En: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/1/33871/SDT4.pdf> (acceso, 18 de mayo de 2012)
- Rouquié, Alain. "Los militares en la política latinoamericana desde 1930", en Leslie Bethell. Ed. *Historia de América Latina. Vol. 12. Política y sociedad desde 1930*. Barcelona: Cambridge University Press Crítica, 1997: 281-341.
- Sieder, Rachel. "Políticas de Guerra, Paz y Memoria en América Central". Barahona de Brito et al (eds.), *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Ediciones Istmo. 2002: 247-284.
- Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción, 2011. En: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>

Normas:

- Constitución Política de El Salvador
- Decreto No. 873 de 2011, Ley de Ética Gubernamental
- Decreto No. 534 de 2010, Ley de Acceso a la Información
- Decreto No. 756 de 2005, Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa
- Decreto No. 438 de 1995, Ley de la Corte de Cuentas
- Decreto No. 417 de 1992, Código Electoral de El Salvador
- Decreto No. 183 de 1992, Ley de la Procuraduría para los Derechos Humanos
- Decreto No. 274 de 1986, Código Municipal
- Decreto No. 81 de 1978, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- Decreto No. 15 de 1972, Código del Trabajo
- Decreto No. 507 de 1961, Ley de Servicio Civil
- Decreto No. 2996 de 1960, Ley de Procedimientos Constitucionales
- Decreto No. 2833 de 1959, Ley sobre enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos