

Las Instituciones Democráticas en El Salvador:

Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento



Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Antecedentes y justificación

1. Consideraciones generales y marco teórico-metodológico

2. Elecciones y sistema electoral

3. Los partidos y el sistema de partidos

4. El control de los políticos y las relaciones Ejecutivo-Legislativo

5. El Poder Judicial

6. Reforma institucional y descentralización municipal

7. Reforma institucional y control de los fondos públicos

8. Cultura política, capital social e inseguridad ciudadana

9. La Constitución vigente

Referencias bibliográficas

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Partiendo de la premisa de que para alcanzar el progreso económico y social, dentro de un auténtico estado de derecho, es requisito esencial que la institucionalidad del país funcione y se consolide, de forma tal que las instituciones, especialmente las políticas, respondan a las aspiraciones que demanda la sociedad, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, a través del Departamento de Estudios Legales, ha incluido dentro de sus actividades, el tema del fortalecimiento de la institucionalidad en El Salvador.

Para lograr lo anterior, antes de hablar de "fortalecimiento institucional", es necesario conocer el estado actual de las principales instituciones democráticas y valorar su rendimiento, razón por la cual FUSADES, con el valioso apoyo de la Embajada de España en El Salvador, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Fondo Mixto Hispano Salvadoreño, encomendó al Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España, encabezada por el prestigioso cientista político Doctor Manuel Alcántara Sáez, realizar la referida investigación, cuyo contenido ha servido de insumo fundamental para elaborar el presente estudio.

El estudio tiene como objetivo principal realizar una evaluación general del rendimiento de las instituciones políticas democráticas en el país, con el fin de perfilar posibles líneas de acción, de cara a la elaboración de un plan de fortalecimiento institucional a futuro. Constituye un diagnóstico sobre las instituciones democráticas en El Salvador, para que a partir del mismo y conforme con las líneas de acción sugeridas, pueda iniciarse un proceso de discusión y análisis, que concluya en un plan de fortalecimiento institucional, con el respaldo de los actores gubernamentales, políticos, sociales y empresariales del país, que permitan impulsar las acciones y cambios para lograr que las instituciones funcionen y gocen de la confianza de la ciudadanía.

Para que el estudio sea exitoso y el esfuerzo recompensado, es preciso que los principales sectores mencionados en el párrafo anterior lo hagan suyo, aceptando la necesidad de fortalecer las instituciones y estableciendo los compromisos para encontrar los consensos que faciliten la ejecución de las acciones que se proponen, a través de un diálogo con visión de país.

FUSADES reitera su compromiso con la sociedad salvadoreña, para seguir impulsando acciones que consoliden la institucionalidad política y nos conduzcan hacia el tan anhelado desarrollo económico y social, dentro de un marco de libertades democráticas e individuales.



CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES GENERALES Y MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Síntesis: Las instituciones y los mecanismos de representación son los puntos de partida de este informe para la evaluación de la calidad de la democracia en su doble dimensión: el rendimiento efectivo de las actuaciones y el funcionamiento de las instituciones, y las percepciones y actitudes de los actores políticos fundamentales sobre estos mismos aspectos. La preocupación fundamental que guía la elaboración de este estudio es en qué medida las instituciones pueden favorecer a lo largo del tiempo a mejoras cualitativas en la dinámica del gobierno democrático.

1.1 Democracia y política en El Salvador

A pesar de las deficiencias y necesidad de mejora en aspectos puntuales, la democracia se presenta en El Salvador como el único escenario de juego posible. En términos actitudinales, un proceso de reversión no parece en este momento plausible. El estado de salud de la poliarquía en El Salvador, es en términos comparativos, relativamente mejor que el de sus homólogos centroamericanos y permite, incluso, una valoración positiva, cuando se amplía el ámbito de comparación a la región latinoamericana en su totalidad.

El análisis de las percepciones de las élites parlamentarias revela datos como que en promedio, un 57 por ciento de los miembros de la Asamblea Legislativa entre 1994 y 2006, considera la democracia como bastante o muy estable. Los datos sobre la preferencia de los diputados en relación con la forma de gobierno no dejan lugar a dudas: el 95 por ciento de los diputados entrevistados desde 1994 hasta la actualidad manifiesta que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno. El apoyo al régimen democrático por parte de la ciudadanía es inferior aunque sólido también; en promedio, entre 1996 y 2004 el 53 por ciento de los ciudadanos salvadoreños considera que la democracia es la mejor forma de gobierno posible.

El análisis de otras preguntas del Latinobarómetro de 2004, relacionadas con las actitudes hacia la democracia, revela una situación más positiva y que supera el nivel de apoyo al régimen. Cabe destacar, en este sentido, cómo el porcentaje de acuerdo con la afirmación de que "la democracia puede tener problemas pero es la mejor forma de gobierno posible" sube al 66 por ciento en el caso salvadoreño y al 67 por ciento cuando se trata del acuerdo con la afirmación de que "la democracia es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado". Otra posibilidad de abordar empíricamente la cuestión de la solidez de la democracia en El Salvador en la actualidad es la consideración de otro tipo de índices como el de *Freedom House*. Los resultados corroboran que en la actualidad El Salvador es evaluado por observadores internacionales como un país plenamente democrático.

La situación política en El Salvador, puede ser valorada, por tanto, en términos comparativos, como positiva en varios aspectos, entre los que cabe señalar, además de los actitudinales, los siguientes: la plena incorporación de la izquierda al sistema político, así como su ocupación de parcelas de poder en el ámbito legislativo y municipal; partidos políticos fuertes, niveles de participación electoral en las últimas elecciones que auguran la posibilidad de mejoras en este aspecto, inclusión social en el sentido de inexistencia de problemas de integración nacional y eficiencia en la competición interpartidista; esto es, un sistema que combina la representación de las principales fuerzas políticas del país con la posibilidad de formación de gobiernos estables con capacidad de actuación.

El asentamiento de la democracia en El Salvador no es óbice para que el desempeño de la política produzca rendimientos alejados de niveles óptimos y suponga constantes situaciones que, con frecuencia, generan malestar entre los ciudadanos como consecuencia de la no resolución de sus problemas más acuciantes o incluso de la extensión de la convicción de que éstos ni siquiera son abordados por las autoridades competentes. En cierta medida, esto es consecuencia de las peculiares relaciones que se articulan en el triángulo compuesto por el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y los partidos políticos, con una preponderancia clara del primero, respaldada formalmente por la forma de gobierno presidencialista, pero también lo es a causa de determinados elementos constitutivos de una cultura política definida por cotas elevadas de desconfianza en lo público.

La legitimidad de las instituciones proviene del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Las instituciones tienen que ser eficaces en la resolución de los problemas de los individuos y a través de esta eficacia los individuos sienten que la política y las instituciones merecen respeto. No obstante, la trayectoria de funcionamiento en democracia es aún corta para poder identificar tendencias de largo plazo. A pesar de ello, es posible identificar aspectos en los que se requieren mejoras que profundicen en la calidad de la democracia en el país.

1.2 La concepción sistémica de la política

La complejidad de la arena política obliga necesariamente a tener presente, además, una concepción sistémica de la misma. Esta concepción tiene implicaciones fundamentales de cara a los objetivos anteriormente planteados; tanto la elaboración del diagnóstico político de un país, como la definición de problemas, intervención y valoración de procesos de reforma política, obliga a tener constantemente presente el carácter interactivo de los componentes del sistema político. El proceso para la elaboración del diagnóstico y el diseño de políticas de reforma requiere de una doble tarea: de un lado demanda un proceso de descomposición del sistema político en sus distintos elementos que facilite la realización de la tarea objetivo y de otro, requiere de un nuevo proceso de reagregación que conduzca a una adecuada valoración de la relación de interacción que existe entre estos elementos.

La política tiene que ver con el ejercicio del poder en un espacio público. Su desempeño está constreñido por reglas que son concebidas como instituciones, por la actuación, en el citado marco público, de agentes individuales o colectivos que han venido denominándose como actores sociales, por el legado acumulado desde el pasado de su propio devenir y por su interacción con otros esquemas de poder. Estos cuatro tipos de elementos y dimensiones, junto con las razones que justifican el poder y los productos del mismo, componen un sistema político.

Los dos conjuntos de elementos y las dos dimensiones citadas contribuyen decisivamente a definir a un sistema político. El carácter de complejidad, complementariedad e interdependencia presiden las relaciones que culminan dotando a cada sistema de individualidad entre el conjunto de sistemas y a lo largo del tiempo, fruto del propio dinamismo de la política y de su carácter "*procesal*". No hay dos sistemas políticos iguales, bien sean de orden estatal, provincial o local, pero tampoco el mismo sistema es igual entre un momento t_1 del tiempo y un momento t_2 .

La consideración de este carácter sistémico de la política hará más efectiva la identificación de programas-objetivo y evitará la aparición de consecuencias no esperadas o no deseadas de las reformas. Asimismo, la elaboración de marcos teóricos para el diseño de la reforma debe ser obligadamente contingente con la realidad histórico-política del país objeto de análisis; las mismas instituciones pueden producir efectos muy diferentes en contextos políticos variables.

1.3 La necesidad de las instituciones

Las instituciones importan. Desde que March y Olsen (1984) reivindicaran más autonomía para el papel de las instituciones como objeto académico de estudio, la mayoría de los politólogos en la actualidad no dudan de la relevancia de la elección institucional para las perspectivas a largo plazo de la consolidación y perdurabilidad de las democracias. La afirmación de que las instituciones importan se ha convertido en el *slogan* fundamental de todas las corrientes del denominado nuevo institucionalismo, marco de referencia teórico en el que se inserta este informe.

Las instituciones políticas sientan las reglas del juego, crean incentivos que estructuran el comportamiento de los actores en democracia, conforman las elecciones disponibles y afectan la elaboración de políticas públicas, estructurando la elección política y determinando el funcionamiento democrático. Las instituciones políticas afectan cuestiones tan importantes como el número de actores relevantes, cuántos partidos obtienen representación, qué grupos tienen acceso privilegiado al poder, quiénes son los actores legítimos, la secuencia y ordenación de la acción política, la información de que dispone cada actor político sobre las intenciones de sus homólogos, cuán estables son los gobiernos e incluso el rendimiento de éstos.

Para la promoción de la estabilidad política, el diseño de las instituciones políticas resulta crucial, porque los arreglos estructuran el comportamiento de los ciudadanos, partidos y líderes políticos, a través de la conformación de las preferencias y recursos de estos actores. La elección de unas instituciones u otras puede afectar la democracia y, de manera más general, la estabilidad política.

Las instituciones juegan un papel fundamental, además, en los niveles de desarrollo de un país, desde el momento en que el funcionamiento del sistema político determina la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo las reformas económicas, sociales y políticas necesarias. En este sentido, la reforma política puede ser crucial para mejorar la capacidad de gobierno en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad de la acción gubernamental.

1.4 El esquema de diagnóstico: aspectos metodológicos y fuentes

El diagnóstico que se presenta se ha realizado desde la perspectiva de la Ciencia Política, en combinación con el enfoque jurídico en las dimensiones que así lo requerían. El análisis ha sido, por tanto, conectado a marcos teóricos relevantes dentro del paraguas del nuevo institucionalismo, como es propio del quehacer en Ciencia Política en este tipo de trabajos. El enfoque de estudio de casos en profundidad está inserto en una perspectiva comparada con respuestas de corte multicausal.

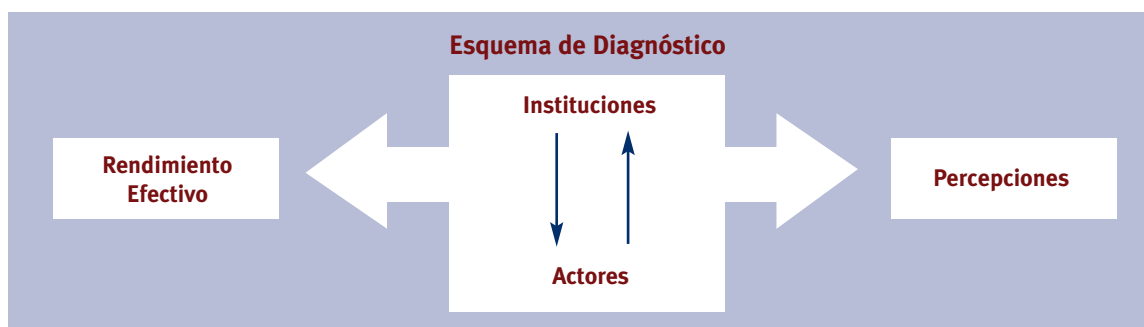
El doble carácter del diagnóstico político

La definición del problema de cara a la intervención en materia política obliga a una doble valoración: por una parte, la de rendimientos efectivos en las dimensiones institucional y de comportamiento y, por otra, la de las percepciones de los ciudadanos sobre ese rendimiento. Esto es, la definición del problema debe realizarse a partir del desempeño efectivo y en clave actitudinal.

Una aproximación simplificada a la compleja red de relaciones que tienen lugar en el interior del sistema político salvadoreño viene de la mano del binomio sistémico existente entre actores e instituciones.

Este binomio ha sido evaluado, a su vez, en dos dimensiones: en primer lugar, el rendimiento efectivo de las actuaciones y el funcionamiento de las instituciones y, en segundo lugar, las percepciones y actitudes de los actores políticos fundamentales sobre estos mismos aspectos.

La literatura politológica comparada ha ido con el tiempo sustituyendo los enfoques centrados en las condiciones para la estabilidad de la democracia, por los de la distinción conceptual entre las fases de liberalización, democratización y consolidación de la democracia, para llegar al concepto de gobernabilidad, que en la actualidad es considerado también como confuso en exceso por los más prestigiosos analistas. La vanguardia y el consenso más generalizado sobre los estudios de democracia en la actualidad, al igual que este informe, apuesta por el concepto de calidad de la democracia. Una de las principales ventajas de la conceptualización en términos de calidad es la multidimensionalidad del concepto y la posibilidad de diferenciación en términos de grado.



El concepto de calidad de la democracia no está exento de ambigüedades tampoco y de alguna manera, su aprovechamiento efectivo, precisamente por tratar de identificar cuestiones de grado, está íntimamente ligado a la comparación implícita o explícita. Decir que un sistema político es de mayor o menor calidad, sólo adquiere pleno sentido si se compara con otro o con observaciones en otros momentos del tiempo. La valoración de cuán buena es una democracia requiere, por tanto, de una definición de democracia asumida y del establecimiento de una noción clara de calidad.

Pese a las dificultades y controversias, el carácter multidimensional del concepto de calidad permite la descomposición del sistema político en sus componentes principales para la elaboración del diagnóstico político de un país y la realización de la posterior reagregación de los mismos con el objeto de efectuar una valoración agregada del sistema político en su conjunto.

Las fuentes para el análisis empírico se apoyan fundamentalmente en cinco grupos:

- i) La realización de cuarenta y nueve entrevistas en profundidad a representantes de los actores colectivos institucionalizados más relevantes del sistema político salvadoreño en los ámbitos político (veinticinco entrevistas), judicial (ocho entrevistas), municipal (cuatro entrevistas), universidades y educación (cuatro entrevistas), medios de comunicación (dos entrevistas), organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de desarrollo social (seis entrevistas).
- ii) Bases de datos de opinión pública del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).
- iii) Bases de datos de opinión de miembros de la Asamblea Legislativa, dentro del proyecto de investigación de Élités Políticas Parlamentarias de la Universidad de Salamanca, dirigido por el Dr. Manuel Alcántara.
- iv) Latinobarómetro.
- v) Datos de rendimiento efectivo de algunas de las instituciones más relevantes.

1.5 Consideraciones teóricas sobre la política de reforma institucional

Como se ha puesto de manifiesto hasta este momento, el diagnóstico político y la valoración de la calidad de la democracia en un país hace referencia necesariamente a cuestiones cuyo contenido linda enormemente con aspectos de la cultura política. Las posibilidades de una reforma política en este campo son, sin embargo, muy limitadas. La reforma política sólo puede actuar sobre aquellos indicadores que tienen determinantes institucionales. Los procesos de cambio de la cultura política responden a ciclos de tiempo de largo plazo y no son tan sensibles a las posibilidades de la ingeniería institucional.

Es fundamental considerar el contexto en el que operan las variables identificadas, así como la configuración causal específica en contextos espacial y temporalmente diferenciados.

Las propuestas de reforma deben ser específicas. No hay instituciones ni buenas ni malas, depende del contexto. No hay fórmulas mágicas.

- Las instituciones rara vez se "diseñan", en un sentido creacionista *de novo*, sino que constituyen una suerte de compromiso en torno al rediseño, si se toma en consideración cómo las instituciones o *status quo* vigente constriñen las acciones presentes y las actividades futuras entre fuerzas políticas en competición por el poder político, en torno al cual surge una coalición que debe perdurar el tiempo suficiente como para llevar a cabo la reforma.

- Existe poca disputa en la cuestión de que las instituciones importan, pero hay mucha más disputa sobre la cuestión de hasta qué punto se puede hacer ingeniería política a través de la elección de estructuras institucionales. Además, no hay un único diseño o diseñador sino varios intentos localizados de diseño parcial que se entrecruzan, a modo de "parcheo" de compromisos en ocasiones incongruentes.

- La necesidad de desarrollo de información y diagnósticos contingentes a la realidad histórico-política del país. El impacto de las instituciones políticas está mediatizado por el contexto sociopolítico en el que se inserta.

- Las instituciones no se crean sobre una tábula rasa, son "*instituciones sucesoras*".

- La observación de los propios procesos de reforma política que han tenido lugar en los países, su número, naturaleza, frecuencia, dirección, intensidad, iniciativa y consecuencias, es asimismo una fuente de información muy rica y de gran utilidad.

- Los criterios de evaluación se benefician enormemente de los trabajos comparados en torno a qué puede funcionar mal o subvertir los procedimientos democráticos. La subversión de los elementos de la democracia puede ser intencional o debida a inadecuaciones no intencionadas en instituciones, procedimientos o personal.

- Un hecho histórico en solitario puede darle la vuelta a cualquier evaluación genérica. Puede cambiar el balance de una democracia y las percepciones sobre ésta de un día para otro.

- La valoración de la calidad y el diagnóstico del rendimiento político de un país no es sólo una cuestión empírica sino normativa.

Si bien la definición del problema puede basarse en los hechos observados, es necesario reconocer que la elección general de puntos de intervención y cómo conceptualizarlos tiene un componente normativo. Del mismo modo, este componente normativo aparece cuando se trata de emitir valoraciones sobre los cambios y la dirección e intensidad de los mismos. Estos

principios u objetivos de las reformas pueden presentarse en la forma de *trade-offs*, esto es, pueden no ser todos ellos compatibles entre sí. Por ejemplo, estudios recientes sobre la influencia de los sistemas de partidos en la calidad de la representación política ponen de manifiesto que altos poderes partidistas podrían ser sinónimo de niveles de calidad de representación reducidos y viceversa.

Esquemas de evaluación como el que se propone en estas consideraciones pretenden evaluar la calidad de la democracia, y no tanto si una situación u otra es más deseable desde un punto de vista normativo. Por ejemplo, sistemas de partidos fragmentados y polarizados pueden no ser deseables de cara a la persecución de los objetivos de orden político y eficacia en el proceso de elaboración de políticas públicas y sin embargo ser simultáneamente un buen indicador de calidad de la representación política.

- Cualquier proyecto de reforma política debe tomar en consideración el carácter sistémico de la política. El funcionamiento de cada uno de los componentes de un sistema político y la intervención sobre alguno de ellos no es independiente de los demás; el impacto final es fruto del conjunto de las interacciones de todos esos elementos.

- Una aproximación así al estudio de los procesos de reforma política lleva implícita una concepción del cambio institucional como intervención intencional, esto es, el cambio institucional entendido como producto de las interacciones deliberadas de agentes que tienen un propósito, que persiguen una o varias metas. El rediseño institucional es una actividad intencional. La historia política de las reformas es una historia de intenciones e interacciones entre intenciones. No obstante, los cambios pueden o no resultar en lo que inicialmente se pretendía, pueden beneficiar a algunos, a todos o a ninguno de los agentes intencionales. Se trata, por tanto, de procesos muy sensibles a las asimetrías de poder y a las relaciones de negociación.

- No siempre las reformas políticamente deseables son políticamente viables, en el sentido de contar con el consenso político necesario para poder ser llevadas a cabo de manera efectiva. Es muy difícil encontrar un punto de equilibrio que satisfaga plenamente a todos los actores implicados, desde el momento en que existen demandas irreconciliables. Las reformas políticas no afectan ni se producen igual en sistemas de partidos estables que en sistemas de partidos fluidos.

- Cuando existen dos partidos o coaliciones balanceadas en su tamaño es más probable que se produzca una reforma significativamente distante del *status quo*, debido a que, teniendo un acceso parejo al poder, ninguno de los dos actores se verá significativamente amenazado por el efecto del cambio.

- Las instituciones vigentes restringen las elecciones posteriores determinando el rango de opciones posibles. Existen intereses ya definidos, intereses creados y poder ya distribuido que no puede ni debe ser ignorado.

- Es importante distinguir entre los aspectos del funcionamiento de la democracia que se pueden alcanzar al corto plazo y los que requieren del largo plazo.

- Evaluación de los resultados en relación con los estándares internacionales de buen funcionamiento. No obstante, es importante tener cuidado al poner las democracias occidentales como modelo a seguir y mucho más con asumir la no cuestionada presunción de que todas o casi todas las nuevas democracias son inferiores en calidad. Muchas de ellas están funcionando mejor de lo que se presupone y algunas de las viejas democracias no tan bien como cabría esperar.

- Las democracias pueden tener rendimientos muy positivos en unas dimensiones y pueden no serlo tanto en otras. La combinación de distintos tipos de calidades en distintas dimensiones puede hablar de distintos modelos de democracia, por ejemplo, democracias más efectivas o democracias más receptivas a las preferencias de los ciudadanos en su proceso de elaboración de políticas públicas.

- Cualquier proyecto de reforma política debe tener muy presentes los costes económicos de las mismas.

- Otra de las limitaciones importantes de este tipo de consideraciones es que la identificación de indicadores observables para cada uno de los indicadores, puede provocar que el diagnóstico se centre en las características más observables de las instituciones y el comportamiento, dejando de lado otros factores más profundos y no fácilmente observables.

- La democratización requiere necesariamente de un proceso político honesto y de una pluralidad de centros de poder. A veces, las mejoras no pasan tanto por introducir nuevas instituciones como por rediseñar, enfocar y generar las condiciones para la gobernación efectiva allí donde ha sido mucho tiempo objeto de manipulación y abuso, que han sido de este modo tradicionalmente vistas con cinismo.

- En relación con la frecuencia y con la intensidad de las reformas institucionales cabe destacar que cierta estabilidad institucional es fundamental para la observación de sus consecuencias a medio-largo plazo, así como para permitir la calidad en el acceso a la participación y competición por el poder en los procesos cívicos.

CAPÍTULO 2

ELECCIONES Y SISTEMA ELECTORAL

Síntesis: A pesar del avance en el proceso democrático en El Salvador, luego de los Acuerdos de Paz, se percibe que los electores no se sienten representados por sus gobernantes, lo que le resta legitimidad al sistema electoral, imposibilitando el mejoramiento de la calidad de la democracia.

2.1 Introducción

La elección del sistema electoral juega un papel decisivo dentro del entramado institucional, porque la dimensión electoral es una de las principales integrantes de cualquier sistema poliárquico y porque además de afectar al sistema político, especialmente a través del sistema de partidos y la amplitud de la representación, el sistema electoral se presenta también como uno de los instrumentos políticos más fáciles de manipular. Los sistemas electorales ejercen funciones múltiples, entre las que destacan la optimización de la representación, el gobierno efectivo y la participación, objetivos éstos que no siempre se presentan en forma compatible y que la mayoría de las veces implican opciones y decisiones cruciales que se presentan en forma de *trade-off*.

Los sistemas electorales ejercen restricciones sobre la elección de los votantes e impactos reductores sobre el número de partidos políticos, con importantes consecuencias para la acción gubernamental, contribuyendo al grado de fragmentación de los parlamentos e influyendo en la conformación, estabilidad y rendimiento de los gobiernos que dependen en su actuación de una mayoría parlamentaria.

El sistema electoral puede ejercer un impacto fundamental en el manejo del conflicto; determinados sistemas electorales, en ciertas situaciones, pueden proporcionar a los actores racionales, incentivos hacia la cooperación, moderación y acomodación entre ellos y sus rivales, mejorando así la eficiencia social del sistema como un todo, mientras que otros pueden llevar lógicamente a comportamientos hostiles, no cooperativos y no acomodaticios.

2.2 Definición de problemas y resumen del análisis

En este capítulo se exploran los pilares fundamentales de la política electoral y de reforma institucional en El Salvador, asimismo, se lleva a cabo una definición de los problemas fundamentales desde el punto de vista de los propios actores. Para el diagnóstico en el ámbito de las elecciones y los resultados electorales se toman en consideración tres cuestiones fundamentales: la participación electoral, la representación y el sistema electoral.

La participación electoral es una forma de participación política de particular importancia en toda democracia. El Salvador, hasta las pasadas elecciones de 2004, figuraba entre los países de América Latina con niveles más altos de abstención electoral, presentando además la particularidad de un comportamiento electoral diferente en elecciones legislativas con respecto a las presidenciales.

En términos generales, los análisis tradicionales comparados han subrayado, en consonancia con los hallazgos para el caso salvadoreño, dos grandes grupos de variables a la hora de explicar las tasas de participación: los determinantes de corte sociológico, particularmente

riqueza y educación y los determinantes de tipo institucional: niveles altos de competitividad y posibilidad de rendición de cuentas efectiva, tienden a estar asociados con mayores niveles de participación.

Cuando se habla de competitividad electoral, se hace referencia generalmente a la posibilidad de alternancia *percibida* por electores y partidos. Nótese que se trata de posibilidad de alternancia percibida, esto es, no se trata tanto de las posibilidades reales de cambio de partido en el gobierno, como de la percepción generalizada de que así ocurrirá. De este modo, un cálculo erróneo de un alto nivel de competitividad de la elección, de altos niveles de incertidumbre, aún cuando la realidad empírica no lo demuestre, podría igualmente conducir a un incremento en los niveles de participación, debido a que esta variable opera fundamentalmente en el ámbito actitudinal. A medida que incrementan los niveles de competitividad, tiende a incrementar también el nivel de participación. Una aproximación a la medición de los niveles de competitividad puede obtenerse a partir del cálculo de la diferencia entre el porcentaje de voto obtenido por el primer y segundo partidos o candidatos más votados.

Conviene señalar que bajo los criterios de numerosos autores no es posible hablar de la sostenibilidad o consolidación de la democracia a largo plazo, no digamos de calidad, si la alternancia no tiene lugar. La falta de alternancia podría estar vinculada con la distancia ideológica percibida entre los partidos, la memoria histórica, la incertidumbre y el miedo al cambio e incluso las propias características, estrategias y equilibrio de poder interno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La alternancia es percibida en El Salvador más como alternancia al interior de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) que entre partidos. Los mecanismos institucionales pueden resultar insuficientes para paliar esta deficiencia y es posible que la situación política pase en buena parte también por lo que ocurra al interior del FMLN.

El voto de los salvadoreños en el exterior, se presenta como uno de los temas fundamentales a debate. El discurso se ha centrado fundamentalmente en el elevado número de residentes en el exterior y la cuantía de las remesas. Desde el punto de vista de la calidad de la democracia, el tema se encuentra íntimamente asociado también con los niveles de inclusión del sistema.

La evidencia en relación con el ciclo electoral en El Salvador es inconclusa, si bien el "*timing*" de las elecciones pareciese tener un efecto considerable sobre los apoyos parlamentarios del gobierno. La imposibilidad de determinar claramente este impacto a partir de los resultados presentados reside en que la probabilidad de gobiernos divididos se ve afectada, además del ciclo electoral, por el sistema de partidos. El sistema de partidos juega un papel fundamental en El Salvador y se ve afectado, además, por un cambio en el tamaño de la Asamblea Legislativa a mitad del período analizado, incrementando la fragmentación del sistema de partidos y dificultando así la formación de gobiernos de mayoría.

El ciclo electoral y el sistema de partidos afectan fundamentalmente a los apoyos legislativos de los presidentes; las elecciones no concurrentes aumentan la probabilidad de gobiernos divididos al incrementar la probabilidad de la divergencia en los votos para las elecciones presidenciales y legislativas, salvo que el sistema electoral para la elección de diputados esté muy sesgado hacia el polo hiperpersonalista de la dimensión intrapartidista, porque en estas versiones de sistema electoral, los diputados se vinculan a sus redes de apoyo local de manera más independiente a lo que suceda con la reputación de sus partidos políticos a nivel estatal, lo cual no es el caso de El Salvador, que se destaca precisamente por la cohesión partidista y el control de las directivas nacionales sobre el partido.

En cuanto a la representación, el sistema electoral es mejorable en aquellos aspectos en los que refleja mayores niveles de ineficiencia, como es el caso de un exceso de verticalización y poder de las cúpulas partidistas, que se encuentra entre uno de los determinantes posibles de la percepción de distanciamiento entre los representantes y los electores. Estos mismos mecanismos son también los que hacen más eficientes a los partidos salvadoreños en la arena electoral. Nótese cómo la quiebra de la disciplina partidista, ejemplificada recientemente en las votaciones sobre los presupuestos, genera enseguida una percepción de "*crisis de partido*" por parte de la opinión pública. Los electores a menudo arrojan demandas incompatibles sobre los partidos y en este caso, al tiempo que demandan mayores niveles de proximidad con sus representantes, tienden a penalizar electoralmente a los partidos poco cohesionados que muestran indicios de fracturas internas. Finalmente, conviene aludir aquí, aunque se trata más de una cuestión de política interna partidista que de sistema electoral, que entre los factores determinantes fundamentales del nivel de proximidad entre el elector y el representante figuran no sólo los componentes del sistema electoral sino también las provisiones de democracia al interior de los partidos políticos.

La lista abierta se ha convertido en los últimos años en la panacea para la solución de buena parte de los problemas de la democracia en América Latina. Sin embargo, conviene, cuando menos, una reflexión seria sobre los problemas de cohesión que puede generar en los partidos, la disminución en la eficacia electoral de los mismos o el incremento en la complejidad del proceso que supone para los electores. Una vez aplicada, su rendimiento efectivo depende del comportamiento electoral de los votantes; el voto ideológico y los elevados niveles de identificación partidista.

La definición del problema, por tanto, en lo que se refiere al ámbito de las elecciones tiene varias patas: las pasadas elecciones presidenciales pudieran estar identificando un punto de inflexión en la trayectoria política o cuando menos, un cambio de escenario sustancial. Las elecciones han abierto numerosos frentes de debate. Algunas características de las elecciones han reforzado tendencias, como las distancias entre los dos partidos más votados en elecciones presidenciales. Otras notas han sido de diferenciación con respecto a procesos

electorales y diagnósticos previos, como los niveles de participación, la dirección de la reforma electoral y la situación particular del FMLN en la competencia.

Las elecciones de 2004 arrojaron niveles de participación por encima de las previsiones. Es pronto para valorar las posibilidades de sostenibilidad de estos niveles de participación a medio plazo, pero sin duda ponen de manifiesto que la abstención en El Salvador no es un problema estructural. Las elecciones extraordinarias, como su propio nombre indica, son extraordinarias y en general, las elecciones suelen reflejar altos niveles de continuidad. El reto pasa, por tanto, por identificar y sostener en el tiempo los incentivos a la participación electoral. Se requieren estudios en profundidad sobre este tema en El Salvador, pero el aumento de la participación podría estar relacionado con la percepción de altos niveles de competitividad en un contexto de polarización extrema y también con el Documento Único de Identidad, subrayando la importancia de los determinantes institucionales para la confianza y la movilización en los procesos electorales.

El análisis empírico ha puesto de manifiesto cómo los obstáculos fundamentales a la reforma electoral provienen no sólo de la falta de voluntad política en lo que a las cuestiones de administración electoral se refiere, sino también a los niveles de eficiencia que arroja el sistema en otros aspectos. En torno a determinados componentes del sistema electoral, las preferencias de los principales implicados en el proceso de toma de decisiones se encuentran muy próximas al *status quo*.

2.3 Líneas posibles de actuación

1. En líneas generales, la exploración de mecanismos que reviertan en la mejora de los vínculos entre representantes y representados se sitúa ahora mismo entre las principales líneas de actuación sobre la definición de problemas tal como son vistos por los propios actores. Si el objetivo es la mejora en la receptividad de los partidos a las demandas ciudadanas, pueden explorarse otros mecanismos como las reformas encaminadas a la obtención de mayores niveles de transparencia y mejores mecanismos de control de los procesos de toma de decisiones de los diputados, o la combinación de la lista cerrada con procesos de decisión democráticos al interior de los partidos e incluso una suerte de sistema mixto que combinase las virtudes de los sistemas mayoritarios y proporcionales, aunque esta última opción iría en contra del principio de proporcionalidad de la Constitución. El estudio a fondo del sistema de voto personalizado alemán ilustraría también algunos puntos fundamentales de este debate.
2. Reformas encaminadas a incrementar los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad de los procesos electorales tanto entre la élite política como entre la ciudadanía. Los determinantes institucionales son fundamentales a este respecto.

3. La identificación indubitable de los candidatos en las papeletas de votación.
4. Regulación del control de gastos de campaña y tiempos de acceso a los medios de comunicación para generar igualdad en las contiendas electorales.
5. Establecer mecanismos que obliguen a los partidos políticos a respetar, en términos reales, los tiempos de campaña establecidos por la ley, con el objeto de evitar la sensación de elecciones permanentes.
6. Estudiar la posibilidad de elaborar las reformas pertinentes para lograr la uniformidad de los ciclos electorales.
7. El umbral electoral del 3 por ciento genera situaciones problemáticas como alcaldes o diputados sin partido. Es en la pérdida de la personalidad jurídica y no tanto el nivel efectivo del umbral donde reside el origen de las disfuncionalidades. Si bien en ocasiones puede ayudar a desincentivar la formación de plataformas electorales al servicio de líderes oportunistas, cuando afecta a partidos de sólida trayectoria puede dificultar el fortalecimiento y sostenimiento a medio plazo de los partidos políticos, al complicar su institucionalización e implantación territorial.

Independientemente de la valoración jurídica de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 7 de diciembre de 2004, relativas a la disolución de dos partidos políticos; éstas abren camino a nuevas propuestas de reforma al Código Electoral. Particularmente, las fuerzas parlamentarias proponen la no desaparición de partidos políticos que no alcancen el 3 por ciento, siempre que cuenten con representación municipal y legislativa. Desde el punto de vista politológico, lo que la situación pone de manifiesto es la disfuncionalidad de la norma de la pérdida de personalidad jurídica de los partidos. Destruir un partido es muy fácil, construirlo es una tarea mucho más complicada. Los electores y los resultados de las elecciones a lo largo del tiempo terminan por determinar los supervivientes en lo que será el sistema de partidos en el medio-largo plazo.

8. La proporcionalidad en elecciones municipales se encuentra en agenda desde hace años, pero se bloquea con el argumento de que trasladaría los problemas de ingobernabilidad a la arena local. Sin embargo, la proporcionalidad a nivel municipal es uno de los retos fundamentales de la democracia en El Salvador; reforzaría el equilibrio de fuerzas en el país, mejoraría la representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes entre la población, entrenaría a los partidos en el ejercicio de la oposición, les proporcionaría experiencia de gobierno y negociación y mejoraría los niveles de implantación territorial de los partidos. Es fundamental dotar de espacios de poder a la oposición que

le permitan alcanzar el poder a nivel nacional desde la madurez que proporciona la experiencia de participación en el gobierno a nivel local.

- 9.** Elaborar mecanismos que permitan el voto residencial. El acercamiento de las urnas al elector no sólo revierte en mejoras sensibles en la calidad de los procesos electorales sino que juega un papel fundamental como determinante institucional de la participación.
- 10.** Es generalizada la percepción de que el Tribunal Supremo Electoral no está funcionando bien y que en ocasiones es incluso, inoperante. La separación de las funciones jurisdiccionales y de administración continúa en el debate desde hace una década y aparece como central en el discurso de los principales actores sociales y políticos del país.
- 11.** Elaboración de mecanismos que permitan el voto de los salvadoreños en el exterior. El número de residentes salvadoreños en el exterior y la importancia económica de las remesas hace de este tema uno de los puntos centrales objeto de consideración en El Salvador para su implementación a medio plazo. Este aspecto se encuentra asimismo íntimamente asociado con los niveles de inclusión del sistema.
- 12.** Establecer condiciones permanentes que permitan votaciones masivas como las obtenidas en la última votación presidencial.
- 13.** Elaborar mecanismos que permitan adecuar el tamaño de los distritos electorales, como consecuencia de la inconstitucionalidad de la plancha nacional y lograr, con ello, igualdad y proporcionalidad de votos.

CAPÍTULO 3

LOS PARTIDOS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Síntesis: El sistema de partidos es multipartidista, que se describe como un pluralismo polarizado con dos partidos políticos dominantes. El Salvador es en estos momentos el país más polarizado de América Latina, lo que dificulta las relaciones de cooperación interpartidos y las de confrontación se vuelven más probables, encontrándose las principales deficiencias de este sistema en el equilibrio de poderes y en las relaciones con los electores.

3.1 Introducción

Los partidos políticos son actores institucionalizados clave del sistema político. Los sistemas de partidos afectan la calidad de la democracia desde el proceso de formación de preferencias, pasando por la representación y el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas. Los sistemas de partidos afectan la calidad de la representación definiendo el número y la calidad de las opciones disponibles para los votantes para la expresión de sus preferencias.

Los partidos políticos desempeñan un papel crucial como articuladores de la vida política en El Salvador y en América Latina en general. Existe un amplio consenso en que los partidos son esenciales para el funcionamiento de la democracia; sin embargo, simultáneamente, la opinión pública se caracteriza por la permanente insatisfacción con y desconfianza en los partidos políticos. De este modo, los partidos políticos salvadoreños son una de las tres instituciones peor valoradas en el país, después de la Asamblea Legislativa (cuya imagen está íntimamente asociada a la suya) y al Tribunal Supremo Electoral.

Todos estos datos permiten, no obstante, realizar dos afirmaciones: En primer lugar, que la crítica a los partidos políticos no es reflejo de un rechazo a la democracia; son varios los países en los que aquéllos que dan su apoyo a la democracia e incluso consideran a los partidos necesarios para la misma, expresan simultáneamente un amplio rango de críticas hacia éstos y a menudo actitudes contradictorias. En segundo lugar, por tanto, es posible realizar la afirmación de que los partidos se perciben como necesarios pero no se confía en ellos.

3.2 Definición de problemas y resumen del análisis

El formato del sistema de partidos salvadoreño podría describirse como de pluralismo polarizado con dos partidos políticos dominantes y más de tres partidos políticos relevantes. Tanto para el caso del número efectivo de partidos como de la fragmentación parlamentaria, una de las cuestiones más importantes es la distinción entre sistemas bipartidistas y multipartidistas, que conducen a modos de elaboración de políticas públicas muy diferentes. En último término, tipifican modelos distintos de democracia. Cualquiera que sea el indicador utilizado, no hay lugar a equívocos cuando se afirma que el sistema de partidos salvadoreño es multipartidista.

Tradicionalmente, las preferencias de los miembros de la Asamblea Legislativa en relación con el número de partidos políticos deseado han sido claras. La mayoría de los diputados salvadoreños considera que el sistema de partidos debería ser multipartidista, con más de tres partidos relevantes. Las opiniones de los representantes no presentan diferencias significativas ni a lo largo del tiempo ni entre partidos políticos.

Existe un cierto consenso entre los actores principales del sistema político en torno a la idea de que el bipartidismo no es una opción deseable para el país. El análisis empírico comparado revela, además que el bipartidismo no necesariamente produce más moderación ni más concertación, ni siquiera políticas públicas más eficientes, particularmente en contextos de altos niveles de polarización. Dadas las dificultades de alternancia de la última década en el gobierno y la preponderancia, por tanto, de ARENA en este ámbito, se escucharon voces también de la posibilidad de trayectoria del sistema de partidos hacia un sistema de un partido predominante. Este escenario de un sistema de partido predominante no parece tampoco muy plausible.

La fractura principal o línea sobre la que se articula la competición en el sistema de partidos salvadoreño es el eje izquierda-derecha. Los patrones de competencia entre partidos políticos varían no sólo en función de su número y estabilidad sino también a partir de la distancia ideológica entre ellos. A medida que incrementan las distancias en el eje izquierda-derecha, se dificultan las estrategias de cooperación y las de confrontación se vuelven más probables. La polarización ideológica indica también los niveles de inclusión del sistema y la capacidad de influencia de los partidos. El Salvador es en este momento el país más polarizado de América Latina. La intensa polarización ideológica del sistema tiene su reflejo también en la significación de las diferencias por partido, que el análisis de los datos estadísticos subraya como un excelente predictor de la autoubicación ideológica del partido.

Sobre la base de la polarización ideológica existente en El Salvador, se encuentran indudablemente los legados de la guerra, la crudeza, la duración y lo reciente de la misma experiencia. Son varias las voces que se refieren a esta cuestión, señalando incluso en ocasiones a la guerra como determinante de la falta de institucionalidad en la vida política contemporánea de El Salvador.

Por lo que se refiere a la cohesión ideológica de los partidos, puede decirse que en general se trata de partidos muy cohesionados en este aspecto.

La articulación programática coherente de los partidos políticos revierte en información más precisa para los electores, facilita la rendición de cuentas y mejora la calidad de la representación. La cohesión hace referencia al componente actitudinal y de valores, mientras que la disciplina interna está relacionada con el comportamiento y la toma de decisiones efectiva.

La evidencia empírica no sólo no muestra indicio alguno de crisis del sistema de partidos sino que más bien presenta a El Salvador como uno de los ejemplos latinoamericanos de vigor partidista. Los niveles de volatilidad analizados no parecen indicar tampoco que esté en curso un proceso de transformación del sistema de partidos en el largo plazo.

Las principales deficiencias del sistema de partidos se encuentran a nivel intrapartidista, esto es, en el equilibrio interno de poderes y en las relaciones de éstos con los electores. Se trata de partidos de estructura jerárquica, eficaces en la competición electoral, pero relativamente distantes de los electores, debido precisamente a la verticalización de las estructuras. Si a la jerarquización de los partidos se añade la falta de transparencia en los procesos de financiación y contabilidad de gastos, el resultado es que la vida política interna de los partidos se vuelve una suerte de caja negra. En la actualidad no existe legislación que obligue a la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, ni a la declaración de las contribuciones privadas.

Debe, por tanto, prestarse atención a la política interna de los partidos, dado que ésta es relevante para el funcionamiento de la democracia desde el momento en que contribuye al caudal de información de que disponen los electores. Si, como se desarrolla en el capítulo segundo de este informe, los políticos son agentes que responden a los intereses de dos principales, los electores y sus partidos, cuando la relación con base en la información disponible sobre el agente es asimétrica, es decir, uno de los principales goza de más información que otro, la relación se vuelve desigual. La democracia interna sirve a los partidos como mecanismo de "*alerta temprana*" en relación con las opiniones de los electores. Los políticos desearán, entonces, disponer de esta información y tomando en consideración la contienda electoral, querrán asimismo controlar su partido para poder ganar las elecciones.

3.3 Líneas posibles de actuación

1. La polarización no es mala si no conlleva exclusión. El país está polarizado a consecuencia del pasado y la memoria histórica. Las líneas de actuación van por la vía de la generación de mecanismos que obliguen a la consecución de determinados tipos de pactos; una suerte de instituciones que actúen como canales de intermediación y eviten que las elecciones se conviertan en un juego de suma cero (situación en la que aparecen los ganadores y perdedores de cada evento electoral).
2. Necesidad de formar cuadros de partidos y del personal de la administración pública y de la ciudadanía en general, por medio de institutos de formación política, escuelas de capacitación pública y educación cívica en universidades.
3. Mayor intervención institucional en la vida interna de los partidos con legislación que regule inscripciones, funciones y transparencia de las cuentas de ingresos y gastos. El Tribunal Supremo Electoral debe tomar mayores responsabilidades en la vida política interna de los partidos. En la actualidad no existen leyes que regulen correctamente la financiación de los partidos políticos.

4. Logro de la democracia interna de los partidos políticos por vías que no pongan en peligro su fortaleza.
5. Elaboración y facilidad en el acceso público a los datos y estadísticas de afiliación de los partidos políticos.
6. Mayor investigación. Se detectan tres líneas en las que convendría ahondar mediante la realización de investigación en profundidad: **i)** las actitudes hacia los partidos políticos y sus implicaciones; **ii)** las necesidades, funciones y estructuras partidistas más apropiadas; y **iii)** los determinantes de la desconfianza y el descrédito de los partidos.

CAPÍTULO 4

EL CONTROL DE LOS POLÍTICOS Y LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Síntesis: Una mejor relación del Órgano Legislativo con el resto de los poderes, se vuelve necesaria y se construye, entre otras cosas, sobre la disciplina partidaria y la eficiencia en el manejo parlamentario. Ello, a su vez, se traduce en la generación de una mejor imagen hacia el elector.

4.1 Introducción

El funcionamiento de los sistemas políticos se explica eficazmente sólo a través de las relaciones gobierno-oposición¹. La clave de un rendimiento democrático eficiente está en la capacidad de cooperación que pueda existir entre el gobierno y los partidos que se encuentran en la oposición. Los partidos de oposición pueden no ser leales a las reglas de juego y a sus competidores, ser irresponsables e incluso, pueden estar tentados a desarrollar estrategias anti-sistema. Una oposición leal y responsable, sin dudas, garantizará una mayor gobernabilidad para el sistema político. Lo contrario, pondrá en peligro la estabilidad, perdurabilidad y calidad del sistema democrático.

En este capítulo se aborda el análisis de las relaciones entre el gobierno y la oposición política salvadoreña en la arena legislativa, en el contexto de la forma de gobierno presidencialista, prestando especial atención a dos aspectos fundamentales:

- Las relaciones de cooperación y conflicto que se establecen entre la oposición legislativa y los ejecutivos nacionales, así como a los determinantes principales de dichas relaciones.
- Los mecanismos de control político en su doble vertiente electoral (*accountability* vertical) y entre poderes del estado (*accountability* horizontal), particularmente en sus manifestaciones de control parlamentario².

La Asamblea Legislativa es una institución fundamental de la democracia, sin embargo, la misma figura entre las instituciones peor valoradas del país, junto con los partidos políticos. Una parte de este descrédito se debe a que los ciudadanos se sienten más atraídos hacia instituciones y símbolos que abogan por la unidad de la nación, el estado o su comunidad local. Esto es, en buena parte, lo que explica el peligroso atractivo que en ocasiones ejercen los líderes que se presentan a sí mismos "*por encima*" de los partidos políticos. La Asamblea Legislativa, sus miembros y desempeño, suele ser además una "*caja negra*" poco conocida por los ciudadanos, cuyas tareas suelen ser percibidas como menos relevantes que las desempeñadas por el Gobierno de la República, particularmente en contextos presidencialistas. La imagen de la Asamblea Legislativa está muy ligada a la de los partidos y los políticos en general. Sin embargo, y al igual que en el caso de los partidos políticos, las críticas a la Asamblea Legislativa no son reflejo de un rechazo a la democracia.

4.2 Definición de problemas y resumen del análisis

El balance de poderes ejecutivo-legislativo y su influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas juega un papel crucial en la naturaleza y calidad de la democracia. El

¹ Pasquino (1998: 41).

² Para un análisis en profundidad del Órgano Judicial, véase el capítulo 5 de este mismo informe.

poder del Órgano Ejecutivo es función de la combinación de los poderes formales, concedidos por la Constitución y los poderes partidistas, íntimamente asociados con el contingente de fuerza del partido oficialista en el congreso. Sobre este último aspecto, el sistema electoral y los elementos que configuran el proceso de elección de los representantes se vuelven especialmente relevantes.

Tomando en consideración los principales poderes formales legislativos, existe una gran variación en los poderes formales de los presidentes latinoamericanos. No obstante, las distintas dimensiones de poder no tienen el mismo impacto sobre la influencia presidencial. Los poderes más importantes de influencia presidencial sobre la política son los de veto y de decreto. Los primeros, denominados poderes reactivos, determinan la capacidad del presidente para bloquear cambios en política pública, mientras que los segundos son poderes proactivos³. Como se ha señalado, el presidente salvadoreño tiene poderes de veto moderadamente altos, lo que le proporciona herramientas para prevenir cambios en el *status quo*. Los poderes reactivos actúan en último término como barreras de preservación del *status quo*. La combinación de los poderes proactivos y reactivos permite llegar a una clasificación de los poderes formales de los presidentes latinoamericanos y, en este sentido, los presidentes salvadoreños se sitúan en términos comparados con el resto de países de la región, entre aquellos moderadamente poderosos tanto en términos de poderes proactivos como reactivos. A pesar de que el Órgano Ejecutivo salvadoreño no dispone de poderes de decreto fuertes, su autoridad, en lo que a la elaboración del presupuesto se refiere, lo coloca también en una posición intermedia en términos de poderes proactivos.

Los poderes formales anteriormente descritos tienen también su reflejo a nivel de las percepciones. Los legisladores salvadoreños perciben una preponderancia del Órgano Ejecutivo que debería, a juicio de éstos, revisarse en favor de un mayor papel para la Asamblea Legislativa. Debe subrayarse el hecho de que las diferencias en las preferencias de los legisladores a este respecto no hacen referencia a la posibilidad de un cambio en la forma de gobierno en dirección al parlamentarismo, sino que se refiere a los diferentes equilibrios de poder que pueden darse al interior de los presidencialismos.

Los poderes presidenciales se componen, además de los poderes formales que atribuye la Constitución al Órgano Ejecutivo, de los poderes partidistas. Éstos hacen referencia fundamentalmente al contingente de apoyo del partido del Presidente en la Asamblea Legislativa. El análisis de los resultados electorales de las elecciones parlamentarias ha puesto de manifiesto con claridad cómo los poderes partidistas de los presidentes salvadoreños han ido decreciendo a lo largo de las últimas elecciones. En esta dimensión, los poderes partidistas de los presidentes salvadoreños son más bien medios-bajos en comparación con la situación de otros países latinoamericanos.

3. Mainwaring y Shugart (1997/2002).

El sistema electoral está íntimamente asociado con las relaciones entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo, así como con las posibilidades de control político. A menudo, la valoración de estos impactos se lleva a cabo por la evaluación de las demandas que se vuelcan sobre el sistema con mayor frecuencia: gobernabilidad y representación. El término de gobernabilidad cada vez resulta más ambiguo debido a la multitud de significaciones con las que se utiliza, hasta el punto de que en la literatura dominante en el campo de la política comparada ha caído en desuso a favor del concepto de calidad de la democracia. En este capítulo, se entiende por gobernabilidad únicamente la capacidad de actuación del gobierno para la toma de decisiones efectivas. En este sentido, las demandas de gobernabilidad y representación de calidad se presentan en forma de *trade-off* o demandas incompatibles. La gobernabilidad, entre otras cosas, está íntimamente asociada con la capacidad del sistema para producir gobiernos mayoritarios, lo que entra en contradicción con la capacidad del sistema para representar de manera ajustada a todas las fuerzas sociales relevantes. No es posible perseguir simultáneamente o, dicho de otro modo, evaluar conjuntamente, la capacidad del sistema para producir los máximos niveles de gobernabilidad y representación posibles.

En este sentido, el sistema político salvadoreño se encuentra dentro de los sistemas que en esta dimensión, podrían considerarse eficientes; esto es, que tienen niveles tanto de gobernabilidad como de representación relativamente satisfactorios. Precisamente al situarse en este punto de eficiencia, tratando de combinar "*lo mejor de los dos mundos*", los actores más favorables a los sistemas de mayorías fuertes encuentran deficiencias en el rendimiento del sistema que les llevan a formular demandas de mayor gobernabilidad, al tiempo que aquéllos más favorables a sistemas con altos niveles de representación las encuentran para la formulación de demandas encaminadas a mayor calidad de la representación.

La valoración empírica realizada apunta, por tanto, a que el sistema salvadoreño es eficiente en su combinación de niveles de representación de las fuerzas políticas más relevantes con la capacidad de toma de decisiones relativamente efectiva.

En el ámbito del control político vertical de los electores a los representantes, la evidencia empírica comparada indica que las elecciones sí influyen de manera prospectiva en las políticas públicas que posteriormente elaboran los gobernantes⁴. El esquema teórico se vuelve más sofisticado si se toma en consideración que los agentes, esto es, los representantes, se enfrentan a las demandas de dos principales: los electores y sus respectivos partidos. En buena parte, el sistema electoral es una de las variables que determina los incentivos que tiene el representante para sentirse responsable de sus actuaciones ante su partido o ante los electores, en caso de existir conflicto de intereses entre ambos principales.

Históricamente, las carreras políticas de los representantes en El Salvador han estado controladas por sus partidos, lo que incentiva una falta de receptividad de la Asamblea

4. Maravall (2003).

Legislativa hacia los electores, dificultando los mecanismos de control político vertical y, en determinados aspectos, la falta de visibilidad e inactividad en la arena legislativa de los diputados. Esta falta de incentivos que tienen los legisladores para atender a las demandas de sus electores se observa en el grado de importancia que dicen conceder a los electores de su circunscripción a la hora de tomar decisiones frente a la importancia que conceden a los líderes de su partido.

Sin embargo, en paralelo, no es infrecuente en El Salvador, a la hora de definir los principales problemas del país en la actualidad, la mención a la *"falta de visión de país"* de los legisladores y su excesiva preocupación por intereses personales, localistas o de partido. Manteniendo el resto de elementos constantes, esto es, sin tener en cuenta el proceso de selección de candidatos, la relación se produce del siguiente modo: los distritos electorales pequeños (de magnitud cinco o inferior a cinco), entre los que estarían los distritos trinominales salvadoreños, tienden a producir legisladores con intereses próximos a los intereses de los electores de los distritos por los que fueron elegidos, mientras que los distritos electorales grandes (las planchas nacionales serían el más grande distrito posible) tienden a incentivar la preocupación de los representantes por problemas de ámbito nacional. Nuevamente, por tanto, la relación se presenta en forma de *trade-off*: se demanda una *"visión de país"* en los representantes, pero se critica simultáneamente la plancha nacional por no vincular a los representantes a ningún colectivo electoral subestatal específico.

La lista cerrada y bloqueada y la falta de mecanismos en la Asamblea Legislativa que proporcionen visibilidad y transparencia en la actuación del diputado, dificultan enormemente las tareas de control por parte de los electores. La evaluación de la actividad de los políticos plantea muchos problemas cuando los ciudadanos disponen de información incompleta. En este contexto, las dificultades pueden deberse a razones técnicas o simplemente, al hecho de que los costes de obtención de la información son mayores que los beneficios que derivan de ésta. Los partidos de oposición y las organizaciones sociales juegan un papel crucial en la reducción de los costes de obtención de información para los electores⁵.

Otro problema, íntimamente asociado con este aspecto, es el cambio sustancial experimentado en el escenario de responsabilidad política que ha tenido lugar en los últimos años. Cada vez es más frecuente que los medios de comunicación ocupen el lugar de la oposición en el congreso y los debates parlamentarios tienden a tener un impacto político limitado. En este escenario, para que el control político sea efectivo, se precisan medios de comunicación independientes, pluralismo informativo y una cobertura imparcial de la información⁶.

La disciplina partidista se muestra como una característica crucial para la comprensión del funcionamiento de la actividad parlamentaria salvadoreña, particularmente en los momentos

5. Maravall (2003: 20).

6. Maravall (2003: 25).

en los que el presidente no cuenta con mayoría legislativa o necesita negociar con otros partidos para obtenerla. La disciplina de partido puede actuar, también, como un elemento que dificulta el control de la actividad política, así como las negociaciones, pudiendo incluso llegar a producir bloqueos, especialmente si la polarización ideológica es elevada. No obstante, en términos generales, no parece haber indicios de crisis de gobernabilidad en El Salvador. Terceras fuerzas políticas en un contexto de extrema polarización juegan un papel crucial en estos procesos. Los niveles de cooperación son altos en comparación con otros países latinoamericanos y así lo reflejan tanto los datos de rendimiento efectivo como los datos de corte actitudinal de los legisladores.

Una cuestión de especial importancia para abordar la actuación de la oposición parlamentaria y sus relaciones con el gobierno es la eficacia en la elaboración de políticas públicas. La misma se refiere a la facilidad con que los legislativos pueden adoptar decisiones. La eficacia está, en este sentido muy asociada o puede servir como indicador de la gobernabilidad.

En términos generales, el análisis de los datos revela un contexto de cooperación, eficacia y eficiencia moderadas en El Salvador. La trayectoria es muy inestable a pesar de que ni el sistema de partidos, ni los poderes del presidente han variado sustancialmente a lo largo del tiempo. El conflicto, particularmente cuando se trata de leyes tan importantes como la de presupuestos, forma parte del juego político y ciertos niveles de conflicto en torno a los mismos, (aún y cuando las repercusiones negativas de su injustificado rechazo son evidentes), podrían ser valorados de forma positiva si se toma en consideración que el proceso de aprobación de los mismos es una de las formas más importantes de control que los parlamentos ejercen sobre el presidente. Uno de los elementos fundamentales para identificar estrategias de confrontación es el número de vetos. El análisis de la evolución de los mismos revela que la conflictividad de las relaciones entre el Presidente y la Asamblea es más coyuntural que reflejo de una característica dominante de las relaciones ente ambos poderes a lo largo del tiempo. Por otro lado, la calidad del trabajo parlamentario y la efectividad de los diputados en el desarrollo de sus funciones depende asimismo de las reglas, servicios y estructura organizativa interna del parlamento. En este sentido, la estructura de las comisiones de la Asamblea Legislativa vigente no se corresponde con la de las carteras ministeriales de la Presidencia, lo que dificulta las labores de control de aquélla, además que las comisiones parlamentarias tienen cargas de trabajo muy desiguales; Hacienda y Legislación, Economía y Agricultura reciben una gran cantidad de expedientes, por contraste con la de la Familia y la de Juventud y Deporte, por ejemplo.

El control parlamentario del Órgano Ejecutivo depende de la capacidad que el sistema proporciona a los votantes para la sanción o recompensa de los políticos. En primer lugar, para hacer efectiva la posibilidad de exigir responsabilidad a los representantes, los políticos han de tener incentivos para ser reelegidos.

Otro punto importante es la compatibilización de actividades parlamentarias con otras actividades remuneradas de los diputados, indudablemente esto puede generar conflictos de interés entre la actividad privada y la pública. En algunos países existen regulaciones que no permiten a los legisladores el ejercicio de actividades profesionales privadas con simultaneidad a la ocupación del cargo de representación pública. Los representantes que compatibilizan su actividad como diputado con otras actividades profesionales remuneradas no dejan de ser políticos "*semiprofesionales*" en el sentido weberiano del término y de su conceptualización de vivir "*para*" y "*de*" la política.

La problemática de los diputados suplentes ha mejorado relativamente con la reciente normativa más restrictiva, aunque ésta vaya en detrimento, a su vez, del trabajo en comisiones de los partidos minoritarios. No obstante, esto último podría mejorarse con una coordinación más apropiada del trabajo entre las mismas. Un riguroso y público control de asistencias puede ayudar también a incentivar la presencia de los diputados propietarios. En El Salvador, por cada diputado se elige un suplente, pero los partidos políticos han establecido que en caso de ausencia del diputado propietario, éste puede ser sustituido por cualquiera de los diputados suplentes de la misma fracción, lo que entra en contradicción con la lógica del mecanismo de elección de los representantes a la Asamblea Legislativa. La institución de los diputados suplentes no existe ni se entiende en otros países fuera de la región latinoamericana. No obstante, se hace necesario profundizar en los mecanismos de control sobre las sustituciones de los diputados propietarios.

Debe existir un adecuado control político, pero para que éste tenga lugar, ha sido mencionada la necesidad no sólo de que los electores puedan efectivamente atribuir responsabilidades y castigar y recompensar a los políticos, sino también de que los votantes dispongan de información para valorar las actuaciones de sus gobernantes. Para ello, además del referido papel de los medios de comunicación, partidos políticos de oposición y organizaciones sociales, la transparencia en el ejercicio de la actividad política es crucial. No existen en El Salvador buenos registros de las votaciones parlamentarias, lo que obstaculiza enormemente la transparencia y las tareas de control político por parte de los ciudadanos. Si bien la votación nominal se permite cuando lo requiere la mayoría de los presentes, hasta la fecha es manual y no existen buenos registros.

4.3 Líneas posibles de actuación

Las líneas posibles de actuación que se identifican en el informe, podrían englobarse en términos generales en reformas encaminadas a la mejora de la transparencia en los procesos de toma de decisiones y potenciar la función parlamentaria de control de la acción de gobierno a través de la responsabilidad o los mecanismos de rendición de cuentas horizontal (entre poderes) y vertical (con respecto a la ciudadanía). Fortalecer los mecanismos de control parlamentario es fortalecer la centralidad de la Asamblea Legislativa.

1. Mejoras en los registros de asistencias. El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa prevé descuentos a los diputados en penalización por la falta de asistencia, pero hasta la fecha no hay registros de la implementación efectiva de esta medida. En refuerzo a la aplicación de sanciones y para evitar la discriminación de los partidos minoritarios que se ven obligados a repartir más sus tareas, es posible que requiera un riguroso y público control de asistencias, así como mejoras en los procesos de coordinación entre comisiones parlamentarias, a efecto de que la asistencia de los parlamentarios a las mismas sea efectivamente posible. Se estima necesario un mayor control sobre los mecanismos de sustitución de los diputados propietarios.
2. Transparencia de los procesos de votación. Los procedimientos de votación nominal, preferiblemente electrónica y la facilidad de acceso a las mismas para el público incrementan y mejoran sensiblemente la información de que disponen los ciudadanos para juzgar el rendimiento de sus representantes. Las votaciones deben ser registradas a nivel individual y publicadas de manera que sean accesibles para todo el que requiera de esa información. La votación es una parte crítica del proceso de decisión en todos los congresos. *En este sentido, la licitación pública internacional No.1/2005 para la "Adquisición de un Sistema de Votación Electrónica para la Asamblea Legislativa", dentro del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa, auspiciado por el BID, se estima extremadamente positiva. No obstante, se subraya el potencial de mejoras que acarrearía su implementación efectiva.*
3. Transparencia y conflicto de intereses. Desde el Reglamento Interno pueden reforzarse una serie de impedimentos para la instrumentalización o confusión entre la actividad parlamentaria y los intereses privados, económicos o empresariales de los diputados. La regulación de la figura de la inhabilitación, el refuerzo de los regímenes disciplinarios y su publicidad, las declaraciones de incompatibilidades, de intereses, actividades y bienes patrimoniales pueden contribuir a la transparencia del ejercicio de la actividad parlamentaria.
4. Contraloría social y de información. Para que el control político sea efectivo, se precisan medios de comunicación independientes, pluralismo informativo y una cobertura imparcial de la información. Los partidos de oposición y las organizaciones sociales juegan un papel crucial en la reducción de los costes de obtención de información para los electores.
5. Orden parlamentario y visibilidad de la función política. La posibilidad de que el Reglamento Interno prevea un turno de palabra abierto a los diputados individualmente considerados, en los debates más importantes, refuerza el papel del diputado y estimula el desarrollo de su función política.
6. Las reformas requieren de apoyo social, la ciudadanía tiene que acompañar las reformas y debe tener acceso a información de las decisiones y procesos que se están llevando a cabo. Esto está íntimamente relacionado con la necesidad de inversión en educación cívica (pedagogía política) de cara al descrédito de los políticos y donde los medios de comunicación y la capacitación de los cuadros de los partidos juegan un papel fundamental. Se impone la realización de seminarios, foros de interlocución con actores sociales y programas de

capacitación. El papel de los medios de comunicación se erige fundamental en este proceso, por lo cual cabría explorar la posibilidad de mecanismos encaminados al refuerzo de la responsabilidad social de los medios en general, en la línea de los existentes en España y otros países de Europa, donde existen instituciones que ejercen esta labor, siendo la más notable el Defensor del Lector.

7. La elaboración de estadísticas de actividad y producción legislativa a disposición del público, mejora el nivel de información ciudadana y reduce los costes de acceso a la misma.
8. Mejoras en el acceso a la información parlamentaria en general, incluso a los diarios de sesiones y proyectos de ley objeto de discusión. La página web de la Asamblea Legislativa puede ser de gran utilidad a este respecto. Son varios los países de América Latina, incluyendo algunos de América Central, donde la actividad de la Asamblea Legislativa puede seguirse de cerca a través de las páginas web y que incluso presentan estadísticas anuales relativas a la efectividad y el rendimiento parlamentario en diversos aspectos.
9. Mejoras en la asesoría técnico-legislativa e infraestructuras para la realización del trabajo parlamentario. Se percibe un predominio de la asesoría legal sobre la proveniente de otras especialidades. Es posible que sea necesario el reequilibrio en la provisión de asesoría a las comisiones parlamentarias en función de las cargas de trabajo de las mismas.
10. Mejoras en la organización del trabajo entre las comisiones, con el propósito de hacer un reparto de tareas más equilibrado entre las mismas.
11. Mejoras en la correspondencia de la organización del trabajo de la Asamblea Legislativa en comisiones con los Ministerios de la Presidencia, con objeto de facilitar el desarrollo de la función de control parlamentario.
12. Mejoras en los procesos de reclutamiento y selección de candidatos dentro de los partidos pueden tener importantes repercusiones en la calidad e imagen del trabajo legislativo.
13. La efectividad y la imagen de la Asamblea Legislativa, así como de los políticos en general, dependen asimismo de la implementación efectiva de las políticas públicas adoptadas. Para ello, resulta de importancia fundamental la existencia de un cuerpo funcional de carrera que facilite la aplicación de las políticas.
14. Administración legislativa profesional y rigurosa. El estado no tiene un cuadro funcional de élite. La profesionalización y capacitación de la administración pública es fundamental para la operatividad y calidad de los rendimientos del sistema. Las normas técnicas de control interno establecen criterios posibles de reclutamiento y selección de empleados públicos, pero no se establece la obligatoriedad del uso de las mismas.
15. Representación de minorías de género. De acuerdo con los datos más recientes de la Unión Interparlamentaria, el porcentaje de mujeres con representación en la Asamblea Legislativa salvadoreña es muy reducido, en comparación con el resto de los países de América Latina. Concretamente, El Salvador es el sexto país con menor nivel de representación parlamentaria de mujeres en la región. La participación de un mayor número de mujeres es recomendable.

CAPÍTULO 5

EL PODER JUDICIAL

Síntesis: El progreso alcanzado en materia judicial desde los Acuerdos de Paz se considera positivo pero no concluido, dado que existe una alta percepción de que continúan problemas muy graves en El Salvador, tales como la falta de confianza de los ciudadanos en el sector judicial, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia del Órgano Judicial, lentitud en los procedimientos y carencia de recursos económicos y humanos, lo que redundando en una deficiente administración de justicia.

5.1 Introducción

La configuración y el rendimiento de las instituciones judiciales es importante por dos razones fundamentales: primero, porque afecta a los actores sociales e incide sobre el desarrollo económico de un país; y segundo, porque la justicia (o algunos órganos de ésta) contribuye a resolver los conflictos entre órganos del estado, a asegurar el funcionamiento de las instituciones democráticas y a consolidar el respeto a los derechos humanos; todos estos aspectos están imbricados en la estabilidad del sistema democrático, en la legitimidad de las políticas públicas y en el respeto de los derechos ciudadanos reconocidos en la constitución de un país.

Pueden distinguirse cuatro vías a través de las cuales los tribunales han capturado áreas de intervención política importantes.

- Vetando las políticas públicas aprobadas por las legislaturas y/o el Órgano Ejecutivo (capacidad de veto).
- Convirtiéndose en arenas en donde son elaboradas las políticas públicas (capacidad de elaboración de políticas públicas).
- Regulando la conducta política de los legisladores, del ejecutivo o del electorado, a través de la construcción de estándares de conducta aceptable para grupos de interés, partidos políticos y funcionarios electos o designados (esta vía es muy común actualmente: regulación de elecciones, financiamiento de campañas electorales, organización de partidos políticos, sistemas electorales e incluso han comenzado a regular procesos internos legislativos) (capacidad de elaboración de instituciones políticas).
- Sancionando la conducta delictiva de los políticos (control de la corrupción).

En lo que respecta a la evolución del sistema judicial en El Salvador, hay que señalar que los Acuerdos de Paz, que pusieron fin al conflicto armado en El Salvador, no sólo se limitaron al cese de hostilidades entre las partes, sino que también contemplaron una serie de compromisos sociales a alcanzar, entre los cuales la cuestión del sistema de justicia fue un elemento básico en la eliminación de las causales históricas del conflicto armado.

A partir de entonces, el proceso de cambio de la estructura orgánica y funcional del sistema de justicia salvadoreño buscaba romper con un esquema de justicia que se caracterizaba como "*corrupto, burocrático, ineficiente, poco confiable, manipulado, sin recursos humanos, técnicos o financieros*"⁷. Así, por ejemplo, en la justicia penal, se encontraban la excesiva duración de los procesos, la violación sistemática de los términos procesales, la desprotección jurídica de los imputados, la debilidad en materia de investigación criminal, la falta de capacitación del personal de justicia y de las universidades, la saturación y condiciones no adecuadas de los centros penitenciarios y la inadecuada organización judicial.

7. Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña –CORELESAL (tomado de la Encuesta nacional de élites sobre el Sistema de Administración de Justicia de El Salvador, diciembre de 1990).

Hasta el momento se han ido llevando a cabo importantes cambios en el sistema judicial, fundamentalmente se dieron en los años 1991 y 1994, como producto de dos reformas constitucionales y el desarrollo de las mismas a través de cambios legislativos y organizativos.

5.2 Definición de problemas y resumen del análisis

Hay un consenso generalizado al señalar que el funcionamiento institucional de la justicia en El Salvador ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, probablemente en forma más significativa que cualquier otra institución política. Sin embargo, el progreso alcanzado en materia de justicia desde los Acuerdos de Paz se percibe como un proceso muy positivo pero no finalizado. Es por ello que también existe una percepción casi unánime acerca de que persisten problemas muy graves en el ámbito de la justicia en El Salvador, tanto en su vertiente del poder judicial como en lo que se refiere a la administración de justicia. Este dato, por sí solo, justifica que el sector justicia se deba priorizar como una de las áreas de políticas que requiere de reformas sustanciales.

Tanto los operadores internos del sistema como los ciudadanos diagnostican en forma bastante negativa la situación del sistema judicial en el país. Específicamente, los jueces salvadoreños son de los más críticos con su propio sistema judicial de todos los centroamericanos.

Cuando se trata de indagar qué aspectos de este sistema judicial son los que se perciben como más problemáticos, los jueces salvadoreños identificaron la falta de confianza de los ciudadanos en la justicia, los problemas de acceso a la misma y la falta de independencia del Órgano Judicial como los principales problemas del sector justicia. Además, se señalan también como aspectos problemáticos la lentitud de la justicia y la carencia de recursos económicos y humanos, lo que en otros términos permite que sean denominados como problemas relacionados con la eficiencia de la administración de justicia.

La falta de confianza en las instituciones y la falta de credibilidad son factores explicativos de los problemas existentes en materia de acceso a la justicia, pero sobre todo son consecuencia de otros elementos relacionados con el rendimiento de estas instituciones y su valoración por parte de los ciudadanos. Es decir, puede haber problemas de conocimiento, comunicación e información de lo que hace el Órgano Judicial y la administración de la justicia, que expliquen en parte la carencia de confianza y credibilidad en la justicia. Pero sin duda, las razones por las cuales los salvadoreños confían poco en la justicia de su país se explica por factores relacionados con su rendimiento más que por carencias informativas o educativas (aunque no conviene que éstas sean desestimadas). No obstante, en El Salvador, la confianza de los ciudadanos en la justicia es superior a la confianza en el conjunto de instituciones democráticas, en una proporción algo mayor que en otros países centroamericanos.

Los problemas de acceso a la justicia y de la corrupción judicial son también asuntos considerados importantes, tanto por los jueces como por otros actores sociales y políticos del país. En relación con el acceso a la justicia, los jueces sostienen que las principales quejas de los ciudadanos son: el trato descortés y la lentitud en los procesos, así como las deficientes infraestructuras de la administración de justicia. Sobre la corrupción judicial, existe la percepción de que el mayor problema de la justicia en El Salvador es la corrupción que afecta a jueces y otros operadores del sistema. Para comprender el problema de la corrupción es particularmente importante considerar el papel que desempeñan los abogados, pues en ellos reside el eje de todo el sistema de la justicia, dado que existe la impresión de que los abogados poseen conocimientos jurídicos débiles o insuficientes, atienden muchos casos (incluso en materias que no están debidamente capacitados) y, por lo tanto, prestan poca atención a cada uno de ellos, están más preocupados por complicar o frustrar el proceso que por llevarlo adelante; en suma, este sector profesional practica un ejercicio degradado de la profesión, que colinda con diversas formas de corrupción.

El problema del desempeño profesional no es algo que sólo pueda ser abordado con un cambio en la manera en que se accede a la profesión o en los requisitos legales para ser abogado, sino que depende también de la calidad de la formación que reciben en las universidades. El abogado cumple un papel clave como eje de todo el funcionamiento de la justicia; él es el primer escalón que pisa quien tiene que vérselas con la justicia, trátese de un asunto penal, civil, comercial, familiar o laboral. Eventualmente, en buena medida dependiendo del consejo del abogado, el juez y el sistema de justicia vendrán después. Por consiguiente, si queremos examinar el desempeño de un sistema de justicia, es indispensable detenerse y profundizar en la función desempeñada por los abogados.

Dos grandes dimensiones que están íntimamente relacionadas con estos problemas serían la relación entre el Órgano Judicial y los otros poderes, que afecta a la independencia de aquél y la eficiencia de la administración de justicia penal.

Desafortunadamente, tratándose del control de constitucionalidad de las leyes, no hay manera de asegurar plenamente la independencia judicial, pues el margen de interpretación que enfrentan los magistrados es muy amplio.

En lo que respecta a la relación entre el Órgano Judicial y los otros poderes, hay una confrontación de opiniones muy significativa acerca del grado de independencia de aquél, y específicamente de la Corte Suprema de Justicia, en relación con los demás. Mientras hay quienes indican que los jueces están sumamente politizados y que siguen directrices partidistas, otros señalan que el grado de independencia con que actúan los jueces en relación con los Órganos Ejecutivo y Legislativo es más que suficiente. Respecto a la independencia interna, existe una percepción generalizada de que el control que ejerce la Corte Suprema de Justicia sobre el resto de los jueces es pernicioso. Así, la independencia interna de los jueces está seriamente

cuestionada por los mismos jueces. Un primer problema en este aspecto viene marcado por la concentración de funciones que tiene la Corte Suprema de Justicia.

Directamente relacionado con la independencia interna, se observa que la Corte Suprema tiene la atribución de sancionar disciplinariamente a los jueces de primera y segunda instancia. Este procedimiento resulta muy criticado debido a que la Corte es juez y parte de un mismo juicio, ya que tanto instruye el proceso, a través de su Sección de Investigación Judicial, como lo resuelve. Junto a ello, y de acuerdo con la Constitución, la Corte puede fallar en contra del investigado con sólo "*robustez moral de prueba*", es decir, aún cuando los hechos investigados no estén contundentemente probados. Se cree que éste es un punto que amerita una reforma. En primer lugar, la relación de subordinación que une a los órganos que participan del proceso disciplinario (Sección de Investigaciones Judiciales y Corte Suprema) le resta legitimidad al mismo.

Aunque las personas encargadas de tramitarlo en sus diferentes fases sean las más honestas y capaces, siempre dará lugar a que se planteen reclamos de falta de imparcialidad. En segundo lugar, obliga a la Corte Suprema a consumir parte de su tiempo en cuestiones administrativas, restándole eficiencia a las demás funciones.

Como es sabido, también el Consejo Nacional de la Judicatura puede realizar evaluaciones y recomendar a la Corte la aplicación de sanciones. Sin embargo, dado que la Corte no siempre sigue estas recomendaciones, vale preguntarse si no es éste un derroche de esfuerzos que podría evitarse. Suele decirse que este tipo de problemas afecta la independencia judicial. Sin menospreciar este reclamo, que puede ser legítimo, creemos más bien que el principal valor comprometido es la eficiencia: se dilapidan esfuerzos y se generan fricciones que retrasan los procesos.

Existen otras funciones administrativas en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. Así, en El Salvador, es la encargada de formular el proyecto de presupuesto judicial (que es incorporado posteriormente al presupuesto de la nación por el Ministerio de Hacienda, y luego discutido, modificado y aprobado por la Asamblea Legislativa) y de administrarlo una vez aprobado. Estas dos funciones incluyen una amplísima gama de actividades: elaborar los planes de desarrollo de la justicia, definir los planes de inversión, administrar los recursos del sector, efectuar adquisiciones y ocuparse del mantenimiento de inmuebles; determinar las políticas de personal; contratar, asignar, evaluar y promover al personal subalterno; determinar la cobertura y ubicación de los tribunales; determinar indicadores de gestión e implementación de sistemas de estadísticas; llevar la contabilidad del sistema judicial y efectuar pagos, entre otros. Todas estas actividades requieren de habilidades para las cuales los jueces no siempre están capacitados. El ejercicio de las mismas supone un costo de oportunidad muy grande, al restar tiempo y recursos a la tarea más importante, la de juzgar. Es cierto que el problema que plantea la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en un solo órgano no es tan simple, dado que muchas de estas funciones pueden ser complementarias.

La Corte Suprema tiene también bajo su responsabilidad la autorización del ejercicio de la abogacía y del notariado, así como también posee la facultad de suspender y revocar la autorización. Es ésta una facultad que más allá de que sea bien o mal ejercida, no induce a los abogados a comportarse del modo más eficiente posible, puesto que desalienta el control que éstos puedan ejercer de la labor judicial. Nos encontramos, otra vez, con un diseño institucional que no es eficiente desde el punto de vista social.

En relación con el mecanismo de elección de los Magistrados de la Corte Suprema, cualquier sistema es político y el sistema salvadoreño no es una excepción. Más aún, se podría decir que, desde un punto de vista de diseño institucional, la Corte tiene un buen sistema de selección de miembros; al menos cumple con todas las mínimas exigencias que comúnmente se señalan como necesarias para alcanzar la independencia (que el órgano que nombra sea distinto al que selecciona, que la duración del tiempo de mandato sea larga y no coincida con los períodos de gobierno). Desde luego, algunas reformas puntuales todavía podrían mejorar este sistema de selección. Así, establecer otros requisitos de elección para los aspirantes, como fijar la edad mínima en 50 ó 55 años y la exigencia de tener alguna publicación u obra jurídica de relevancia académica, por ejemplo. El caso de la edad se discute porque si el magistrado es muy joven (en los cuarenta), después de 9 años de ejercer el cargo, se reintegra generalmente al ejercicio profesional, y puede utilizar su influencia como ex-magistrado como medio para favorecer a potenciales clientes. En cambio, esa injerencia resulta más difícil si se trata de una persona que al terminar su período se encuentra en su fase de jubilación. Otra cuestión distinta es que en el órgano encargado de hacer la selección (la Asamblea Legislativa) no se den las mínimas condiciones de consenso entre los grupos políticos para reducir el grado de politización de la Corte Suprema.

Por tanto, creemos que el problema principal de la Corte Suprema no es el método de elección ni quiénes sean los elegidos, aun siendo ésta una cuestión sumamente importante, sino el diseño y las competencias del Órgano Judicial, junto con la estructura piramidal del mismo en su conjunto, que es disfuncional tanto para la independencia judicial como para la eficiencia. Resulta oportuno preguntarse, cómo es posible que la independencia esté tan ligada a la eficiencia del Órgano Judicial o por qué, tratando el tema de la independencia judicial, se hace tanto hincapié en las competencias judiciales y en cuestiones de administración. La respuesta es clara y contundente: las evidencias empíricas indican que la eficiencia judicial no está reñida con la independencia; muy por el contrario, son aspectos que se fortalecen recíprocamente. Realmente, lo que ocurre es que los problemas de gestión de los tribunales no son puramente administrativos, sino que corresponden a una estructura organizacional inadecuada pero funcional a ciertos intereses, y sobre todo a una determinada cultura organizacional. Es decir, son también, problemas políticos (en el sentido de que las estructuras de gestión asignan y quitan facultades y recursos, generando ganadores y perdedores). Sin desmontar dicha estructura organizacional ni alterar la cultura organizacional que ha generado, los cambios externos están condenados a ser un malgasto de dinero.

Además de estos problemas relativos a la Corte Suprema, en El Salvador existe una disputa acerca de cuáles deberían ser las funciones del Consejo Nacional de la Judicatura, cabe señalarse que no parece que la mejor solución sea la de otorgarle facultades de fijar y ejecutar políticas judiciales, dada su configuración actual. Primero, porque muchas de estas políticas resultan complementarias a la propia función jurisdiccional; y segundo, porque si lo que se quiere es incorporar personas capacitadas en gestión y administración pública, nada dice que los actuales integrantes estén más capacitados que los jueces en este tipo de cuestiones ni que hayan sido seleccionados por ello.

Tampoco se cree que la integración del Consejo con una mayoría proveniente del Órgano Judicial sea la mejor solución. Los Consejos, dada su estructura colegiada (y a veces, heterogénea), no han resultado ser una solución eficiente para enfrentar los problemas de gestión del sistema judicial. Tal estructura mediatiza y complejiza las decisiones, lo que hace que éstas tiendan hacia la mantención del *status quo*: no generan ni una estructura ni incentivos adecuados a la innovación.

Dada la naturaleza de la polémica, creemos que lo más conveniente sería realizar una evaluación seria sobre las facultades de cada órgano, Corte y Consejo, sus fricciones y el impacto de ambos sobre la eficiencia general en el funcionamiento del Órgano Judicial. Para abordar este tema con seriedad, creemos que cabría distinguir entre tres niveles.

Primero, están los criterios y políticas generales que deben guiar a la institución judicial; segundo, se encuentra la ejecución de algunas de esas políticas que sí conviene se haga a nivel de cada juzgado o a nivel de coordinadores de juzgados; y tercero, están las funciones administrativas íntimamente relacionadas con la función jurisdiccional de cada juzgado, las que creemos que deben seguir siendo potestad de cada juez o en todo caso, de un coordinador de jueces.

En cualquier caso, más allá de estas reflexiones y alternativas posibles, lo cierto es que en El Salvador, como mínimo se necesita instalar el problema de la gestión y administración de justicia en la agenda política. Así, hasta la propia Corte Suprema ha reconocido que atendiendo la carga de trabajo existente en cada sector, existen fuertes desequilibrios y distorsiones en la asignación de personal en los juzgados, tribunales, oficinas judiciales y administrativas. Una reforma en este punto requiere de un diagnóstico previo de cuáles son las necesidades que enfrenta cada órgano, cómo están distribuidos los recursos, una evaluación del desempeño de la Corte Suprema, así como un análisis de las experiencias exitosas de otros países y de las posibles alternativas de reforma.

En lo que respecta a la eficiencia de la administración de la justicia penal persisten todavía muchos problemas. Uno de los principales en la lucha contra la criminalidad anida en la

debilidad de la investigación criminal, que es lenta y soporta una gran carga de trabajo. También contribuye a la lentitud y congestión de casos la existencia de un único laboratorio de investigación técnica, dependencia de la policía, donde se realizan las pericias científicas (balística, dactilografía, etc.). Pese a las cantidades invertidas en justicia, y pese a las reformas, la justicia sigue siendo lenta.

Mención aparte merecen dos elementos relacionados con la eficiencia y calidad del sistema: la calidad del sistema legal y la calidad de la formación en Derecho y, consecuentemente, de los principales recursos humanos que operan en la administración.

En cuanto al primer aspecto, aunque se han hecho enormes esfuerzos por actualizar y reformar el sistema legal, se percibe aún que la excesiva volatilidad de las leyes contribuye a reducir la posibilidad de ofrecer un servicio de justicia de calidad.

El segundo aspecto, quizá uno de los problemas más graves y sobre el que existe un mayor consenso deriva justamente de la deficiente formación ofrecida en muchas universidades del país. El escándalo de los títulos falsos de derecho, que supuestamente afectaría incluso a jueces, no es más que la expresión extrema de una situación que requiere de importantes reformas y medidas. Los cursos de capacitación judicial únicamente resuelven en parte este problema.

5.3 Líneas posibles de actuación

1. Posibilidad de adoptar criterios de idoneidad y de competencias al quehacer judicial y vincular el cumplimiento de metas a las políticas de carrera.
2. Posibilidad de una gran reforma constitucional que corrija y rediseñe estructuras organizacionales, funcionales, administrativas, de manejos de fondos, presupuestales, etc., de la Corte Suprema de Justicia (Ej. presupuesto, nombramiento de jueces, autorización y disciplina de abogados y notarios, tutela de la probidad de los funcionarios públicos e introducción de mecanismos más eficientes y responsables de gestión administrativa) y de la estructura organizacional del Órgano Judicial en su conjunto, así como sus relaciones con el Consejo Nacional de la Judicatura.
3. Incorporación de nuevas técnicas de gestión y de organización en los tribunales, en las que se privilegie la labor judicial y se separe la administrativa.
4. Posibilidad de reforzar los tribunales ya existentes con funcionarios judiciales o "*letrados del tribunal*" sin necesidad de crear nuevos juzgados con la planta laboral entera (similar a la creación de tribunales pluripersonales en el área de familia).

5. Elaboración de un diagnóstico previo de los problemas de gestión y administración de recursos dentro del Órgano Judicial e introducirla a la agenda política.
6. Evaluar la posibilidad de reformar la Constitución para incluir nuevos requisitos para el nombramiento de magistrados a la Corte Suprema de Justicia (edad mínima, publicación de alguna obra jurídica de relevancia académica, etc.).
7. Volver más eficiente la administración de la justicia penal, entre lo que se incluye fortalecer la investigación del delito.
8. Fortalecer la educación superior en las facultades de Derecho.

CAPÍTULO 6

REFORMA INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

Síntesis: A pesar de que la descentralización municipal no fue un tema prioritario tras los Acuerdos de Paz, en los próximos años se puede convertir en un tema prevalente en la agenda política salvadoreña, sin embargo, existe cierta deficiencia en las relaciones entre municipios y el gobierno central, además de no percibirse una adecuada delimitación de sus competencias y persisten algunos riesgos de corrupción.

6.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es el análisis del estado de la cuestión de la descentralización en El Salvador, en su doble perspectiva: jurídico-formal (constitucional y legal), por un lado y de opinión de los actores políticos y sociales, por otro. Pero es preciso plantear previamente un marco lógico comprensivo de los principales aspectos de los procesos de descentralización, señalando sus dimensiones claves. Esta estructura de análisis debe intentar recoger todos los aspectos relevantes de la descentralización, ordenándolos de manera que sea más fácil identificar los problemas y formular propuestas de solución de los mismos. El esquema que se ha optado se divide en las siguientes dimensiones: **a)** organizativa; **b)** financiera; **c)** competencial; y **d)** de buen gobierno.

Uno de los más destacados exponentes del análisis institucional, Mancur Olson, asociaba la emergencia autónoma de la democracia a una cierta "*dispersión pluralista del poder*"⁸, en una línea convergente con la definición de un distinguido politólogo sobre la poliarquía⁹. La ausencia de concentración excesiva de poder favorecería el surgimiento de un sistema democrático, a la vez que para consolidar la democracia y de paso garantizar el desarrollo, sería necesario tanto el clásico sistema de división horizontal, ideado por Montesquieu (legislativo, ejecutivo y judicial), como la división vertical, entendida como una distribución de poderes decisorios entre las distintas zonas del territorio, ordenadas de acuerdo con un criterio geográfico y político racional.

Democracia y descentralización (local) se conectan por tanto de manera íntima, una asociación asumida desde siempre en la literatura constitucional británica sobre el *self-government*, en la noción alemana de *selbstverwaltung*, en la italiana de *autoamministrazione*, en la idea francesa del *pouvoir municipal*¹⁰, o en la teoría estadounidense sobre el federalismo.

La descentralización se acepta hoy como experiencia positiva en dos vertientes:

- Como una herramienta de redistribución del poder con fines democratizadores y de recuperación de la confianza (aproximación de su ejercicio a los ciudadanos, mejora del sistema de frenos y contrapesos).
- Como el incremento de la eficiencia en los procesos de toma de decisiones (mejor conocimiento de la realidad local, implicación directa en los intereses de cada zona del territorio).

En el caso de El Salvador, la descentralización no ha sido una prioridad en las reformas habidas hasta ahora. Tras los Acuerdos de Paz, las primeras reformas institucionales se centraron en el intento de alcanzar mayores grados de democratización y consenso en la sociedad.

⁸. Olson (2001).

⁹. Dahl (1989).

¹⁰. Flogaitis (1979).

Es obvio que fijando un orden de prioridades, en cualquier agenda política, la pacificación y el normal desarrollo de los procesos electorales deben preceder a otras cuestiones que siendo relevantes, no resultan tan esenciales para la dinámica democrática. Específicamente, se le concedió mayor importancia a la reforma del Órgano Judicial, a los aspectos electorales y a la incorporación a la vida política de la guerrilla.

Aunque no puede considerarse a El Salvador uno de los países más descentralizados de América Latina, probablemente tampoco sería recomendable que lo fuera, dadas sus dimensiones geográficas, muy distintas a las de otros países en los que este modelo de organización seguramente es más apropiado. Sin afirmar con ello que la estructura federal o pseudofederal sólo sea apropiada para países extensos territorialmente, lo cierto es que en algunos aspectos de la descentralización pueden estar condicionados por la amplitud y heterogeneidad del territorio. La realidad geográfica de El Salvador, con una superficie de 21,000 kilómetros cuadrados (aproximadamente), en los que viven alrededor de seis millones y medio de habitantes, y dividido en tres zonas (oriental, central y occidental) no excesivamente heterogéneas, puede también ser explicativa de la falta de una consideración prioritaria de la cuestión de la descentralización en el momento del diseño de los Acuerdos de Paz.

Esto no quiere decir que no sea preciso desarrollar estrategias de ordenación del territorio de corte descentralizador por razones de índole geográfico (en el más amplio significado de este concepto), por ejemplo, para evitar la tendencia a un crecimiento excesivo de San Salvador, en detrimento de las posibilidades de desarrollo de otras ciudades y de las áreas rurales. Evitar las consecuencias más graves de un centralismo excesivo sobre el mapa del territorio y la localización de la riqueza puede ser aconsejable. Sí parecen convenientes las estrategias racionalizadoras, tendentes a ofrecer un tratamiento de la descentralización adecuado a la heterogeneidad de los municipios y su número, controlando por ejemplo, la creación de nuevos municipios mediante la exigencia de requisitos legales.

Se considera que el mejor manejo de los recursos se hace en el nivel municipal, pero debe apuntarse hacia el necesario desarrollo de mecanismos de colaboración y cooperación entre los niveles y se considera que deberían atribuirse más competencias a los municipios, sobre todo en el plano del desarrollo económico; sin embargo, persisten riesgos de corrupción a este nivel por los insuficientes controles en la gestión del presupuesto y la falta de profesionalidad de los responsables locales. Los ciudadanos parecen confiar más en los alcaldes que en otras autoridades públicas salvadoreñas, lo que resulta muy comprensible dado el mayor grado de proximidad de los poderes locales respecto de los estatales o departamentales. Se observa la tendencia a atribuirles nuevas responsabilidades, buscando la solución a un gran número de problemas sociales y de prestación de servicios.

La descentralización debe ser un tema nacional, que deben apoyar todos los partidos políticos, gobierno central y gobiernos locales. Todo ello por las razones expuestas y por el

estado de opinión presente en la sociedad salvadoreña. Algunos datos permiten suponer que en los próximos años se puede convertir (si no se está convirtiendo ya) en un punto de debate y posicionamiento de los partidos y principales agentes sociales y políticos. En El Salvador, hoy se diría que se trata de un momento crucial, en el que desde el gobierno se tiene que apostar (o no) por este proceso de manera decidida. Si no se apuesta, la iniciativa se dejará en manos de la oposición, identificándose el poder local con este movimiento a la larga.

6.2 Definición de problemas y resumen del análisis

a) Problemas de carácter organizativo

La primera cuestión organizativa que parece oportuno tratar en el estudio de la descentralización en El Salvador es la del número de entidades territoriales en el país, para definir tanto si los niveles superpuestos son suficientes o excesivos como si el número y la naturaleza de las entidades puede ser adecuada o no a la realidad política, económica, social y territorial del país.

Podría plantearse también si tal vez puede ser oportuno aprovechar la estructura departamental para establecer un nivel intermedio de descentralización político-administrativa. También podrían aprovecharse las regiones o zonas geográficas en una operación de esta naturaleza, pero no parece aconsejable, al menos a corto o medio plazo. No se observan demandas recurrentes de esta naturaleza entre las reflexiones de los sujetos encuestados, ni se atribuye un gran papel al nivel departamental o regional en las decisiones administrativas, ni en sus efectos sobre el desarrollo económico, ni en la identificación de los ciudadanos con los mismos. Tampoco parecen existir proyectos políticos definidos (completamente desarrollados) de las principales fuerzas políticas en este sentido, ni propuestas de reforma constitucional, lo que sería necesario para descentralizar.

En el Código Municipal se halla la regulación de los mecanismos de colaboración y cooperación intermunicipales, pensados sobre todo para la gestión conjunta de servicios públicos, aunque también contemplados para otros fines. Cuando el código contempla la posible creación de entidades descentralizadas o de fundaciones y sociedades mercantiles para la prestación de servicios conjuntamente por parte de los municipios, deja prácticamente en manos de los estatutos de estas entidades los principales aspectos de su régimen jurídico.

Por otro lado, existe una escasa utilización de los mecanismos de colaboración, salvo en el área metropolitana de El Salvador, luego un abanico tan amplio de posibilidades no parece estar siendo aprovechado. Hace falta en el Código Municipal una regulación más detallada de estos aspectos. Se encuentran algunas menciones a deberes de información interadministrativa, pero no queda claro en todo caso el sistema de relaciones.

b) Problemas de carácter financiero

El análisis de los aspectos financieros de los entes locales es necesario para determinar la capacidad de generación de recursos de estos entes, así como sus posibilidades de implicación en el mantenimiento de líneas de actuación en pro del desarrollo. Sin un escenario de corresponsabilidad fiscal, previo reconocimiento suficiente del marco de haciendas locales, se complica la participación activa de los entes locales en este ámbito. Tampoco es posible hablar de auténtica descentralización sin el componente financiero.

En sus resultados, sin embargo, en cuanto al volumen de fondos públicos manejado por los municipios, resulta claramente insuficiente; la cifra alcanza el 7% del presupuesto. Esta es una cifra elocuente del grado (mínimo) de descentralización real de El Salvador y seguramente el indicador más importante de todos los que exigen una actuación prioritaria.

Parece grave el problema de la escasez de medios de las autoridades municipales, que contrasta con la percepción ciudadana de su eficiencia en la gestión y de eficacia en los resultados de sus intervenciones. Es precisa una reforma fiscal profunda en este campo, eliminando tributos inútiles y transfiriendo otros con más potencialidad recaudatoria.

c) Problemas de carácter competencial

La lista de competencias municipales es suficientemente amplia, observándose la tendencia a atribuir poderes de intervención amplios (que alcanzan la regulación) en numerosos ámbitos. No queda claro, sin embargo, dónde termina la competencia de la municipalidad, y dónde empieza la de otras entidades, de la propia administración estatal o dependientes de ésta. La relativa indefinición de algunas asignaciones competenciales puede plantear problemas de conflicto entre entes públicos.

Algunas de las competencias referidas en el Código Municipal aluden a servicios básicos, como sanidad o policía municipal. Estas competencias (salud y orden público) no se prestan exclusivamente por el municipio, puesto que los principales aspectos de la seguridad pública, así como la gestión de los hospitales, parecen estar en manos del estado. Pero el papel complementario de los servicios municipales no debe pasar desapercibido y es capital para obtener resultados positivos en estos ámbitos esenciales.

Además, el municipio debe prestar, como principal responsable, otros servicios fundamentales para garantizar unos mínimos de calidad de vida, como mercados, basuras o servicios funerarios. Estos servicios, puestos en manos de los municipios, suponen la atribución de algunos de los principales aspectos de primera necesidad e higiene, cuya correcta gestión interesa sobremanera a los ciudadanos.

Otros servicios igualmente básicos, en cambio, como el abastecimiento de agua potable, el servicio de gas o el transporte urbano, no se atribuyen directamente a los municipios, al menos no como obligaciones mínimas que tengan que ser satisfechas.

d) Problemas de buen gobierno

Se observa una preocupación notable en El Salvador por la mejora de la práctica administrativa y la legislación local en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. En este sentido iría la propuesta de Ley sobre Transparencia Municipal, que demostraría el interés en mejorar estos aspectos. Además, en el vigente Código Municipal se incluyen previsiones sobre participación ciudadana.

La percepción pública sobre niveles de corrupción aconsejaría, no obstante, desarrollar más allá tanto los mecanismos de participación como los de transparencia administrativa. El reparto de poderes en los procesos de toma de decisiones entre el alcalde y los concejales municipales parece el adecuado, así como la adaptación del número de concejales en función del número de habitantes.

La regulación de los funcionarios y empleados municipales se encuentra en el Título V del Código Municipal. En este título sobre todo se regulan las figuras del síndico, el secretario, los regidores y concejales. Las figuras del síndico y el secretario se consideran muy adecuadas a las exigencias de regularidad en el funcionamiento, pero la falta de independencia de ambos plantea problemas de correcto cumplimiento de sus funciones. La profesionalización y funcionarización daría mayor estabilidad y objetividad a estas figuras, que se suponen fundamentales.

En cuanto al resto de los empleados locales, sorprende la muy escasa regulación de los mismos. La Ley del Servicio Civil debería aplicarse también a los funcionarios locales, aunque al parecer en ocasiones se producen contradicciones entre estas normas y las dictadas por las municipalidades.

6.3 Líneas posibles de actuación

La conclusión es clara, es preciso fortalecer los poderes locales, incrementar sus competencias, recursos financieros y personal a su servicio. Pero esto hay que hacerlo de manera que no se produzcan resultados negativos por procesos de descentralización descontrolados. Los resultados y las recomendaciones son proyectados sobre las siguientes cuatro dimensiones:

a) Dimensión organizativa

1. Con el fin de alcanzar una eficiencia administrativa, se debe evaluar la composición actual del número de entidades territoriales para definir tanto si los niveles superpuestos son suficientes o excesivos, como si el número y la naturaleza de los municipios puede ser adecuada o no a la realidad política, demográfica, económica, social y territorial del país. Se puede utilizar el próximo censo como una herramienta para tal evaluación.
2. Sobre la definición de los niveles institucionales, se hace necesaria una definición más precisa de la autonomía municipal. También una mejor definición del papel de los gobernadores.
3. Las relaciones entre estado y municipios deberían clarificarse y articularse en una normativa específica.
4. Sobre las relaciones entre municipios, se recomienda un diseño normativo más acabado de herramientas de cooperación municipal (consorcios, mancomunidades, fórmulas fundacionales o mercantiles, etc.). Muchas de estas herramientas se contemplan en el régimen del Código Municipal, pero dejando en manos de los futuros estatutos de sus entes los principales aspectos de su régimen. No se contemplan figuras ni instituciones de fomento del asociacionismo. Podrían utilizarse experiencias como la de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para desarrollar más las líneas de colaboración.
5. El municipio es la estructura administrativa más adecuada para favorecer el desarrollo, pero a través de estructuras cooperativas intermunicipales y con participación de otros agentes públicos y privados. Las relaciones intermunicipales deberían favorecerse en este sentido. La participación del estado y de otros agentes en estas asociaciones también debería favorecerse.

b) Dimensión financiera

1. En cuanto a la definición jurídica de los recursos de los municipios, se cree necesaria alguna profundización que incluya una reforma fiscal.
2. El volumen de recursos que manejan parece insuficiente. Los municipios salvadoreños tienen una participación sobre el presupuesto de menos de la mitad del porcentaje de los municipios españoles, por ejemplo, teniendo en cuenta que los municipios españoles aspiran casi a multiplicar por dos este porcentaje.
3. Sobre su empleo y las políticas de gasto, deberían racionalizarse y coordinarse.

c) Dimensión competencial

1. Evitar ambigüedades en las competencias locales.

2. Las competencias sobre servicios públicos pueden reforzarse, en paralelo a la asignación de más medios financieros, afectando a sectores como sanidad, educación, tráfico, infraestructuras y medio ambiente.

d) Dimensión de buen gobierno

1. En los procesos de toma de decisiones, el papel de los alcaldes y de los concejos municipales parece el adecuado.
2. En cuanto a los niveles de participación, se considera oportuna la mayor regulación de los mecanismos participativos.
3. También parece necesaria una mayor profesionalización de la función pública local, al menos en las figuras del síndico y el secretario.
4. Se puede profundizar en los mecanismos de transparencia, así como en otros controles para la prevención de la corrupción, incluyendo la elaboración de una ley sobre transparencia municipal.

CAPÍTULO 7

REFORMA INSTITUCIONAL Y CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Síntesis: El manejo de los fondos públicos es un presupuesto fundamental de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los entes públicos. En El Salvador se advierte la falta de independencia de la Corte de Cuentas de la República, su politización y su excesiva discrecionalidad para intervenir en determinados casos.

7.1 Introducción

Incorporar a un estudio sobre reformas institucionales precisas en El Salvador un capítulo sobre el control del manejo de los fondos públicos demuestra una preocupación especial por evitar ciertos comportamientos, por desgracia recurrentes en el contexto latinoamericano. Este problema se percibe como uno de los más graves para el desarrollo económico y la consolidación democrática, y su solución probablemente exige incidir en el punto de las instituciones de control del gasto.

Hoy es comúnmente aceptado que el control del manejo de los fondos públicos es un presupuesto esencial de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los gobiernos. La rendición de cuentas es indisociable tanto en la democracia como en otros regímenes no democráticos.

Pues si la calidad democrática puede estar condicionada también, en alguna medida, por la calidad en el manejo de los recursos públicos, sobre todo es la eficacia y eficiencia del estado lo que está en juego en este sistema institucional. Ningún estado puede desarrollar adecuadamente sus objetivos en un contexto de impunidad por las desviaciones o malversaciones de dinero público realizadas por sus autoridades. Una de las diferencias entre muchos estados desarrollados y otros en vías de desarrollo, puede radicar precisamente aquí: en la existencia de un sistema institucional adecuado para prevenir comportamientos corruptos en la ejecución del gasto.

No basta con contemplar organismos especializados y formalmente independientes para asegurar una buena institucionalidad en el control del gasto público. Disponer del mejor sistema para controlar el manejo de los fondos públicos requiere, en primer lugar, tener alguno, pero además exige realizar las reformas necesarias para evitar los riesgos que se plantean en la realización de esta tarea, básicamente la politización, la falta de medios, la falta de colaboración de las autoridades controladas y la ineficacia en cuanto a los resultados.

Despolitizar, dotar de medios (personal calificado y recursos informáticos), contemplar normativamente poderes de exigencia de información y deberes de colaboración y, sobre todo, incrementar la transparencia en los resultados reales ofrecidos por la institución encargada del control del gasto, son las claves seguidas en los países desarrollados para incrementar la calidad institucional del ámbito.

La historia constitucional de El Salvador muestra una larga tradición de institucionalidad en el control del gasto. La Corte de Cuentas de la República fue creada en la Constitución de 1939. Hasta entonces desarrollaban estas funciones el Tribunal Superior de Cuentas y la Auditoría General de la República. Desde entonces, hasta hoy ha experimentado algunas reformas importantes, siendo tal vez la más destacada la realizada a resultas de un informe

de 1986 (Proyecto de Modernización de la Corte de Cuentas). La actual Ley de la Corte de Cuentas, datada de 1995, que sustituye a la original, sería el último hito legislativo en ese proceso de actualización de una institución clásica en el marco constitucional salvadoreño. En 2002 se aprobó un paquete de reformas que afectó a la Corte de Cuentas, con el objeto de darle publicidad a sus informes.

Se descomponen las principales dimensiones de la institucionalidad del control del gasto en: **a)** naturaleza e independencia del órgano controlador; **b)** funciones y alcance (subjetivo y objetivo) de su control; **c)** medios personales, materiales y jurídicos; y **d)** resultados del control: cantidades recuperadas y sanciones impuestas.

Las cuatro dimensiones deben ser analizadas desde la doble perspectiva del rendimiento efectivo y de la valoración ciudadana. Es decir, se manejan aquí indicadores y fuentes orientadas a la determinación de los resultados del funcionamiento de las instituciones del control del gasto, por un lado y de lo que los actores políticos y la opinión pública piensan de ellas, por otro.

En la actualidad se aprecia la opinión común del insuficiente grado de independencia de la Corte de Cuentas, su asociación con determinadas fuerzas políticas, y su intervención sólo ante determinados casos, por razones políticas. Se denuncia falta de transparencia, los ciudadanos no tendrían acceso a la información sobre mala gestión, o sólo tendrían acceso en algunos casos por los medios. No se considera, sin embargo, que las insuficiencias de la Corte de Cuentas sean consecuencia de una defectuosa elaboración legal de los ámbitos fiscalizables, pues la norma se muestra suficientemente amplia en este sentido. Los problemas parecen ser más de dinámica institucional que de marco normativo, como tantas veces.

7.2 Definición de problemas y resumen del análisis

a) Problemas sobre naturaleza e independencia

A pesar de la modernización de la Corte de Cuentas, que ha supuesto cambios constitucionales de primera línea, se discute todavía sobre su diseño institucional, en aspectos básicos o de modelo, como la propia naturaleza del órgano.

La Corte de Cuentas, de acuerdo con su ley reguladora, tiene una naturaleza mixta, en parte administrativa (fiscalizadora) y en parte jurisdiccional. Su transformación en contraloría supondría reforzar su papel fiscalizador, en detrimento del carácter más jurisdiccional. También supondría situar como principal responsable de la misma a una única persona, terminando con su carácter tradicionalmente colegiado, aunque el presidente en la estructura actual tiene una posición predominante respecto de los otros dos magistrados que la integran.

En general, se cuestiona el suficiente grado de independencia real de la Corte de Cuentas, así como su grado de politización. La independencia real del principal órgano de control del gasto, más allá de su diseño unipersonal o colegiado, administrativo o jurisdiccional, parece ser una de las principales preocupaciones.

Sin embargo, no se plantean en la Constitución particulares condicionamientos técnicos en la elección de los magistrados de la Corte de Cuentas, como la experiencia profesional acreditada durante un número determinado de años (diez, quince o veinte), o su necesaria despolitización. En el debate sobre la naturaleza y el régimen de la Corte de Cuentas en los últimos años se ha cuestionado esta falta de requisitos de calificación técnica.

También puede cuestionarse la independencia (política) de los miembros principales de la Corte de Cuentas por el consenso requerido en su elección. La mitad más uno de los miembros de la Asamblea Legislativa no garantizan el necesario consenso de las fuerzas políticas, así como su participación en el ejercicio de unas funciones que son imprescindibles desde el punto de vista de la legitimidad y la eficiencia en el manejo de fondos públicos.

La mayoría de mitad más uno permite que dos de los principales partidos salvadoreños ocupen la Corte de Cuentas, identificándose sus intervenciones con los intereses de estos partidos. Si cambian las mayorías en la Asamblea Legislativa, en futuros nombramientos puede cambiar el signo político con el que se asocie a la Corte, pero no su sesgo, que continúa, al menos en la percepción, la objetividad de sus resultados.

b) Problemas de funciones y alcance del control

El marco normativo regulador de la Corte de Cuentas parece bastante apropiado. No se considera mayoritariamente que sus funciones debieran ser mejor definidas. Respecto del alcance, sin embargo, se reflejan algunos puntos de vista favorables a perfilar y profundizar en algunos aspectos (qué puede fiscalizarse y qué no). Si se incurre en la reiteración de tan prolija lista de funciones, es para poner de manifiesto hasta qué punto recae sobre la Corte de Cuentas una tarea difícilmente abarcable, puesto que prácticamente se le atribuyen todas las responsabilidades relativas al control del gasto y no sólo desde una perspectiva fiscalizadora, sino también jurisdiccional, lo que complica notablemente su estructura y funcionamiento. No están previstas las técnicas de control preventivo, salvo en casos extremadamente graves, estas técnicas plantean un alto riesgo de volver más lenta la gestión pública.

c) Problemas de medios personales, materiales y financieros

El volumen de medios personales a disposición de la Corte de Cuentas debe ser considerable, si tenemos en cuenta la amplísima asignación de competencias que la Constitución

recoge. En la Memoria de Labores de 2003 se observa que el grueso del presupuesto está destinado a pagar costes de personal, pero también muestra que ya no se contratan auditores externos, por lo que se debe presumir que fue necesario recurrir a estos medios para desarrollar las labores de control, pero esta tendencia se viene corrigiendo. Además, las facultades del presidente en relación con el personal pueden ser tal vez excesivas, hasta el punto de que incluyen la expedición del Reglamento del Personal.

El presupuesto de la Corte de Cuentas también debería ser suficientemente generoso y parece serlo (casi 19 millones de dólares no es una cantidad insuficiente), aunque las asignaciones correspondientes a personal superan con creces las dirigidas a cualquier otra partida, siendo fundamental en el actual contexto realizar inversiones en dotación de medios técnicos, sobre todo.

d) Problemas de resultados

Interesa sobre todo como indicador en la evaluación del desempeño de la Corte, la localización de irregularidades, pero no el total de actuaciones realizadas. No se trata de partir de un principio de sospecha de mala gestión de los fondos públicos, que es contrario a lo que las leyes suelen establecer, al menos en los países democráticos, sino de presumir que inevitablemente, en todos los países se producen desviaciones en el manejo de estos recursos. Nada permite pensar que en El Salvador no sea así, especialmente si tenemos en cuenta la percepción de la existencia de elevados índices de corrupción. En general, el número de sentencias determinantes de la existencia de responsabilidades no parece muy alto.

Dicho todo esto, se debe advertir que el mero hecho de considerar la respuesta institucional al problema del control de los fondos públicos una prioridad, ya supone un avance en sí mismo y demuestra la voluntad política de emprender mejoras en esta línea. También se debe señalar que la impresión de que los mecanismos de control del manejo de los fondos públicos ofrecen unos resultados insuficientes no es exclusiva de El Salvador, ni siquiera del área centroamericana o latinoamericana en general.

7.3 Líneas posibles de actuación

Cualquier línea de actuación en el ámbito del control de fondos públicos, partiendo de la percepción ciudadana de elevados niveles de corrupción, debe pasar por un fortalecimiento de las instituciones orientadas a este fin, por el incremento de sus niveles de independencia, la mayor extensión de sus funciones y la dotación de medios materiales, personales y jurídicos que le permitan desarrollar sus tareas con la máxima eficacia.

a) Dimensión naturaleza e independencia

1. Se recomienda mantener la estructura colegiada del órgano de control del gasto. Podría ampliarse el número de magistrados para ganar en objetividad. Debería evaluarse la conveniencia de plantear una presencia y participación de todas las fuerzas políticas mayoritarias en el órgano de control del gasto, de manera que al menos los cuatro principales partidos estuvieran representados por especialistas de reconocido prestigio designados por consenso entre todos ellos, incluso con una representación proporcional a la respectiva fuerza política dentro de la Asamblea Legislativa.
2. Remisión al Órgano Judicial de las atribuciones de carácter jurisdiccional. La politización de la Corte de Cuentas riñe con la actividad judicial de la misma.
3. Reforzar la independencia en los nombramientos mediante la exigencia de mayorías calificadas debe convertirse en una prioridad de cualquier reforma, garantizando un nombramiento por períodos largos, no coincidente con los de la legislatura, con causas de remoción tasadas, y combinando como antes hemos apuntado presencia de distintas sensibilidades políticas con un elevado grado de autoridad técnica e imparcialidad.
4. También debería incidirse sobre los restantes aspectos del estatuto de los miembros (causas de remoción, retribuciones, regulación de los conflictos de intereses).

b) Dimensión funcional y alcance del control

1. Deben reforzarse las líneas de acción política y colaboración interorgánica en la lucha contra la corrupción.
2. Ámbito subjetivo de control. Tener mayor alcance hasta las municipalidades.
3. Ámbito objetivo de control. Necesidad de creación de protocolos que aclaren los destinos lícitos de los fondos reservados o de libre disposición, manejados por las distintas autoridades públicas.
4. Se considera aconsejable reducir la discrecionalidad de las intervenciones de la Corte de Cuentas mediante algún tipo de previsión normativa indicada por la Asamblea Legislativa.

c) Dimensión de los medios personales, materiales y jurídicos

1. Sobre los medios personales, el número de funcionarios no debería incrementarse mucho, pero sí garantizando en todo caso que se recluten sólo personas con una calificación suficiente y acreditada.
2. En cuanto a los medios materiales, el presupuesto de la Corte de Cuentas y sus infraestructuras parecen más que suficientes.

3. Sobre los medios informáticos, deben incrementarse las dotaciones y medios informáticos para articular sistemas de mayor transparencia y una utilización más eficiente de los recursos.
4. Relativo a los medios jurídicos, el deber de colaborar de los funcionarios requiere una regulación detallada, explicitando la información que debería ser en todo caso facilitada por los mismos.

También se plantea la necesidad de contemplar ilícitos penales, suficientemente gravosos, para los casos en los cuales el funcionario o la autoridad o bien se resiste a colaborar con el órgano de control del gasto, o bien falsea los distintos datos necesarios para llevar a cabo un adecuado control de los fondos y prevención de la corrupción (por ejemplo, falseando sus declaraciones patrimoniales). Estos casos merecen una respuesta penal o, tal vez incluso mejor, sancionadora administrativa contundente. En este sentido, podrían citarse las previsiones de un proyecto de ley sobre la probidad de los altos cargos de la Administración en España, que refuerza las exigencias en cuanto a las declaraciones patrimoniales y las incompatibilidades.

d) Dimensión de resultados

1. El volumen de infracciones detectadas no parece corresponderse con la percepción ciudadana de elevados niveles de corrupción.
2. Las cantidades recuperadas mediante expedientes de responsabilidad deberían reflejarse detalladamente en las Memorias de Labores.
3. Las sanciones impuestas en los distintos ámbitos también deberían reflejarse exhaustivamente en las Memorias de Labores.
4. El control sobre los resultados y, en general, el control sobre el control, debe ser realizado por la Asamblea Legislativa, que en definitiva debería tener un poder de destitución de los magistrados de la Corte de Cuentas, si bien sólo en casos tasados, tales como: falta de probidad manifiesta, incumplimiento acreditado grave de sus deberes, pasividad en el ejercicio de sus tareas fiscalizadoras o conflicto de intereses. Debe alcanzarse un punto de equilibrio entre las garantías de independencia y la posibilidad de exigir rendición de cuentas a los principales responsables de la institución de control de los fondos públicos.

CAPÍTULO 8

CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL E INSEGURIDAD CIUDADANA

Síntesis: En El Salvador se aprecia un bajo nivel de capital social, lo que repercute en la estabilidad política y en la falta de institucionalidad, proyectando individuos altamente desconfiados de las instituciones democráticas, generando insatisfacción de la sociedad, lo que redundará en aspectos tales como: delincuencia, descomposición familiar, fracaso escolar y la corrupción, los cuales pueden solventarse por medio de medidas de prevención y de la generación de capital social (promoción de valores y principios).

8.1 Introducción

En los últimos tiempos son numerosos los estudios que han puesto el énfasis del desarrollo de una comunidad en su capacidad de generar capital social, entendido en su doble vertiente de establecimiento de lazos de confianza interpersonal y de creación de mecanismos cooperativos entre los individuos mediante la creación y expansión del tejido asociativo. Conectado en alguna medida con el concepto de cultura política o cultura cívica que tuvo su origen en la década de 1960 y que puso el acento en la importancia para la evolución de la democracia de elementos cognitivos, evaluativos y afectivos sobre cuestiones políticas, el capital social ha llegado a ser considerado uno de los principales factores explicativos de los procesos que viven los sistemas políticos contemporáneos y de sus principales rasgos constitutivos. Especialmente interesante ha sido para comprender los mecanismos que subyacen en el progreso de diferentes grupos humanos. Dentro de los mismos, las pautas de interrelación entre los individuos que definen la convivencia cotidiana han quedado marcadas significativamente.

Por otra parte, los análisis más rigurosos sobre la inseguridad que viven las sociedades contemporáneas ponen el énfasis en las causas de la misma como posibles elementos integrantes de cualquier solución plausible. La multicausalidad que tiene su base en cuestiones de índole muy diferente, que van desde aspectos culturales, sociales, económicos y políticos, requiere, a su vez, de decisiones que son igualmente variadas y que se entrelazan en una madeja de respuestas institucionales. Si la inseguridad es originada por el legado de ciertas formas de desigualdad basadas en el color de la piel, el linaje familiar, la concentración de la propiedad, el inequitativo acceso a la educación, la pobreza, los efectos traumáticos de la desintegración familiar como consecuencia de la emigración, el machismo y la extensión del empleo informal como aspectos más sobresalientes, no es menos cierto que las soluciones a la misma son un compendio del desarrollo del imperio de la ley con policías y jueces profesionales con medios adecuados, políticas carcelarias eficaces, además de otras cuestiones fundamentales en el orden de la prevención que atajen, en la medida de lo posible, algunas de las causas enunciadas y otras de inequívoco impacto como pudiera ser el control de armas y la potenciación irrestricta de políticas de educación general.

Una de las claves más características que gravitan sobre la vida de la persona son los niveles de incertidumbre que puede soportar y más aún cuando éstos vienen determinados por la ausencia de un marco de convivencia estable que garantice el ejercicio pleno de derechos de carácter universal. Aspectos sistemática y a veces, masivamente violados como el propio derecho a la vida, la integridad física, la seguridad, la libre circulación y la propiedad generan incertidumbre e insatisfacción permanente, haciendo muy difícil la convivencia diaria e impidiendo el ejercicio efectivo de otros derechos conseguidos tras procesos traumáticos y dolorosos como son los políticos. Este marco no es ajeno a la debilidad histórica del estado,

incapaz de ejercer el control de la violencia legítima, según la conocida definición weberiana, y de desarrollar funciones tendentes a la integración y cohesión social, pero también a ciertas características de la cultura política y de las formas de acumulación del capital social existente.

8.2 Definición de problemas y resumen del análisis

En apenas tres lustros, El Salvador ha vivido profundas mutaciones como raramente otro país ha sufrido en tan corto lapso. Sus dramáticos cambios en la estructura social debidos al definitivo abandono de un modelo de economía agraria, las transformaciones radicales en el seno de una población que se vio impulsada hacia la emigración masiva y las profundas modificaciones en la composición de la unidad familiar, se dieron al unísono de uno de los procesos bélicos más cruentos de los últimos tiempos que abrió una profunda brecha entre los salvadoreños.

Los Acuerdos de Paz, punto de inflexión ejemplar en la historia salvadoreña, inauguraron un nuevo periodo de convivencia y de inclusión política, sin que por ello no deje de quedar pendiente una confrontación reparadora con el pasado inmediato en lo atinente al papel a desempeñar por instancias que desentrañen las claves del pasado en un afán por establecer una verdad compartida y asumida por toda la sociedad salvadoreña. Ésta es una situación que todavía hoy no es posible abordar dado el clima de polarización que vive el país, el cual si bien es canalizado apropiadamente por las diferentes instituciones puestas en marcha requiere del paso del tiempo.

En este sentido, el legado inmediato hoy se sigue haciendo presente al integrar aspectos de la cultura política salvadoreña y de la formación del capital social en este país. Sin adoptar posiciones de determinismo total, parece evidente que este pasado gravita también como uno de los factores explicativos del problema más serio que tiene El Salvador como es el de la delincuencia, fenómeno que también viene de la mano como consecuencia del mantenimiento de un estado muy precario con una capacidad de recaudación fiscal muy reducida y un monto de gasto público social en torno al ocho por ciento del PIB, uno de los valores más bajos del mundo occidental.

Los rasgos de la cultura política gestada años después de terminado el conflicto, sin duda alguna alzada sobre las características que constituyeron su forma previa bajo el modelo no democrático, mantienen en el presente efectos gravitatorios que paulatinamente podrán ir desapareciendo y proyectan individuos enormemente desconfiados de las instituciones políticas más importantes.

Las páginas dedicadas a cuestiones teóricas sobre el capital social señalan que éste tiene relación con el nivel de confianza interpersonal existente en la sociedad y con el tejido

asociativo. Si éstos son dos elementos con los que la mayoría de los estudiosos están de acuerdo, no siempre ocurre igual al detectar las causas de los mismos, puesto que muchas veces se complica el análisis al confundirse las causas con las consecuencias.

Como se ha señalado, varios son los elementos explicativos del bajo nivel de capital social que, a su vez, en ciertas ocasiones son potenciados por las propias limitaciones existentes de capital social. Por su significado más relevante, de acuerdo con los actores entrevistados e indicadores de instituciones internacionales y sin perjuicio de que se pudieran analizar otros, se han considerado: la delincuencia, la descomposición familiar, el fracaso escolar y la corrupción. Todos estos factores que, a su vez, tienen orígenes muy variados, contribuyen a generar desconfianza y a ahuyentar a la gente de acciones colectivas en el seno de asociaciones.

La encuesta evaluatoria del cuarto año de gobierno del Presidente Flores realizada en los meses de abril y mayo de 2003, así como las opiniones de informantes claves entrevistados han puesto de relieve de forma abrumadora el papel destacado de la delincuencia como preocupación estelar en El Salvador. Según esta encuesta, para una cuarta parte de la población salvadoreña, la delincuencia era entonces el principal problema del país. Si a esta cifra se añadían los que determinaban que el principal problema eran los secuestros, la actividad desenfrenada de las maras, la violencia y la inseguridad, aspectos todos ellos de carácter eminentemente similar en el ámbito delictivo, podía señalarse que para el treinta por ciento de los salvadoreños su principal preocupación cotidiana se vinculaba con este tipo de aspectos relativos al ámbito genérico del crimen. Algo que además, no tenía un carácter novedoso sino que se percibía como envuelto en un proceso de deterioro manifiesto, ya que para algo más de las tres cuartas partes de la población la delincuencia era algo que no había dejado de aumentar en los últimos cuatro años.

Por otro lado, se encuentra la vinculación que la no resolución del problema de la delincuencia tiene con respecto a la negativa visión que los salvadoreños tienen de la eficacia de las instancias que deben actuar directamente para abordar el problema. Esta percepción de la ineficacia institucional tiene, a su vez, un fuerte impacto en la degradación de la legitimidad de la acción del estado con el consiguiente perjuicio para la valoración del rendimiento de la democracia. La delincuencia se trata de un problema complejo y que no debe abordarse desde una perspectiva única.

El imperio de la violencia se vincula también con el crecimiento de un modelo delictivo nuevo procedente de pandillas juveniles o maras que con ciertos nexos originarios de comunidades salvadoreñas migratorias en Estados Unidos y México, se nutren de la descomposición de las estructuras familiares, de la influencia del narcotráfico, de una deficiente educación y de elevados niveles de desempleo. El gobierno ha intentado enfrentarse a la parte del problema

estrictamente vinculado con la delincuencia juvenil mediante un instrumento legal que por su carácter excesivamente formal, su falta de visión de la complejidad del fenómeno y su más que posible carácter eminentemente electoral, fracasó por completo.

La familia, como instancia transmisora de valores ha sufrido enormemente como consecuencia del impacto de cambios sociales relevantes, de manera que muchos hablan de descomposición familiar. Por un lado, se registra que el modelo de familia rural ha sido sustituido por otro acoplado a la realidad urbana, mientras que por otro, se da el impacto de la emigración, fundamentalmente hacia Estados Unidos, que ha traído consigo largas separaciones y la suplantación del papel del padre, o de los padres, por parte de otros familiares, abuelos o tíos, o en muchos casos la ausencia total de esa figura, lo que ha generado la falta de muchas pautas de socialización.

El dramático efecto de la emigración, que ha llegado a convertirse en el futuro para casi la mitad de los salvadoreños (exactamente para el 47% de los entrevistados en la encuesta evaluatoria de los 100 primeros días de Gobierno del Presidente Saca, teniendo familiares migrantes, el 43% de la muestra analizada).

En cuanto al fracaso de la política escolar, los indicadores reflejan una seria desatención de la misma con tasas de escolarización de 5.5 años y tasas de analfabetismo adulto y juvenil, respectivamente, 14.2 y 6.7 por ciento para 2002. Los recursos presupuestarios destinados a educación son escasos, pues apenas en el año 2000 se alcanzaba la cifra del 3% del PIB como gasto público en este rubro, cifra que representaba el 18.6% del presupuesto.

Bien es cierto que El Salvador tiene establecida la escolarización en nueve años, pero es evidente que ésta no se cumple estando lejos de alcanzarse el ideal de una política de escolarización obligatoria, general y gratuita. Posiblemente deban ponerse en marcha incentivos económicos a las familias para que éstas asuman también por su parte la importancia de la escolarización de sus hijos.

Con respecto al tema de la corrupción, se percibe que la Policía Nacional Civil (PNC) y el Órgano Judicial se encuentran en el centro de los problemas de corrupción que sufre el país. Las instituciones pueden ser orientadas para contribuir a subsanar el problema en la doble dirección que representan las medidas directamente represivas, junto con las de mayor aliento, que suponen aquéllas generadoras de capital social.

8.3 Líneas posibles de actuación

Las líneas posibles de actuación que se enuncian a continuación, componen una serie de medidas estructuradas según la doble dirección recién descrita.

Desde la perspectiva de la represión:

1. Control de armas.
2. Potenciar la investigación científica del delito, brindando medios de análisis a la PNC mediante la generación de inteligencia policial y reduciendo el peso de las fuerzas de seguridad privadas en beneficio de los efectivos de la PNC.
3. Vigilancia penitenciaria moderna.
4. Revisión del papel de la Fiscalía General (análisis de su diseño institucional y de su capital humano para determinar la falta de confianza ciudadana).
5. Puesta en marcha de programas antinarcóticos con la DEA (Drug Enforcement Administration).
6. Asumir la puesta en marcha de instancias que desarrollen tareas fundamentalmente pedagógicas acerca de la interpretación del pasado y de reforzamiento de pautas de convivencia pacífica.

Desde la perspectiva de la creación de capital social:

1. Potenciar la participación en la organización comunitaria local.
2. Potenciar la participación de la mujer.
3. Desarrollar políticas específicas que contribuyan a dotar a la familia de un papel integrador social de primer orden.
4. Desarrollar programas en Estados Unidos con las comunidades de emigrantes.
5. Usar a las iglesias como agentes dinamizadores sociales.
6. Incrementar el gasto público en educación hasta conseguir la escolarización real, obligatoria y gratuita de nueve años.

La implementación de estas medidas requiere de un componente triple: voluntad política, cooperación internacional e institucional e incremento de gasto público. Si bien este último apartado viene a ser el que se subraya tradicionalmente como el de mayor importancia en los procesos de reforma institucional, aquí no es el caso. Es cierto que es fundamental un mayor compromiso de gasto para llevar a cabo modificaciones en el ámbito del desarrollo de la inteligencia policial, penitenciario y educativo, pero no es menos cierto que se trata de esferas susceptibles de encontrar socios muy comprometidos en la cooperación internacional. Ésta puede ser una herramienta fundamental, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral, la cooperación con Estados Unidos es básica en relación con los programas antinarcóticos y más aun en el desarrollo de formas de acción social con los emigrantes que pueden terminar siendo agentes de extremado dinamismo en su propio país. También es fundamental la cooperación con las iglesias en la medida en que son los actores sociales con mayor credibilidad, además, el hecho de que los católicos se vean acompañados de los evangélicos permite establecer formas de cooperación que moderen los riesgos de fundamentalismo extremista.

En cuanto a la cooperación institucional, un mecanismo que puede ser considerado, y que ha tenido un éxito notable en diferentes países (entre ellos España), es el Consejo Económico y Social, que cuenta con un enorme potencial como foro que a través del diálogo, el entendimiento y la búsqueda de consensos, puede coadyuvar a superar el clima de enfrentamiento existente en El Salvador. En la medida de que se trata de una instancia institucional, su puesta en marcha debe contar con la decidida voluntad de los agentes políticos (partidos), económicos (empresarios, sindicatos y agrupaciones agrarias y campesinas) y sociales (sociedad civil e iglesias). Un Consejo Económico y Social activo que dé un impulso definitivo a la consolidación del diálogo social y que se articule, a su vez, como organismo consultivo del Órgano Ejecutivo, puede ser decisivo en favor de activar la concertación contribuyendo a potenciar actores sociales fuertes en la línea de construir capital social.

Finalmente, la decidida voluntad política es imprescindible si se quiere actuar decisivamente en la erradicación de las armas de fuego que campan irrestrictamente por las calles, en proyectar a la Fiscalía General un carácter de inequívoco liderazgo moral y cívico, en apostar por el municipalismo como polo de dinamización de las comunidades locales y en el papel de la mujer como agente de cambio social y de transmisión de valores. El engarce de estos tres componentes, voluntad política, gasto público y cooperación internacional e institucional en un gran acuerdo nacional, puede ser la gran solución en el mediano plazo para alcanzar una reducción de los actuales niveles de inseguridad que vive El Salvador, aunando medidas estrictamente represivas con otras preventivas de generación de capital social que además, a la larga, tengan otros efectos en ámbitos distintos.

CAPÍTULO 9

LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Síntesis: La presente coyuntura no debería ser momento, ni ocasión para experimentos de ingeniería constitucional, pues no parece que estemos ante un tiempo de reformas constitucionales para El Salvador. La propuesta más novedosa que se sugiere consiste justamente en cambiar de mentalidad respecto a la idea habitual que se tiene del cambio y de la reforma constitucional.

9.1 Introducción

El punto de partida del presente capítulo se basa en el material empírico y normativo suministrado por las otras investigaciones sectoriales del presente informe. Se han tenido en cuenta las consideraciones teóricas sobre la política de reforma institucional, contenidas en el capítulo 1, apartado 5 del presente informe, en el buen entendimiento que el enfoque político no permite una pura y simple traslación al campo jurídico.

Sólo cuando los resultados alcanzados exijan inequívocamente modificaciones o cambios en el nivel de la legalidad constitucional, se estudiará la conveniencia de formular propuestas articuladas de reforma. Una elemental aplicación del principio de división del trabajo, junto con un correcto entendimiento de la necesaria economía de medios legales de los que dispone todo ordenamiento jurídico, avalan la propuesta de no alterar en principio la normatividad suprallegal.

Es una tarea de elemental pedagogía constitucional fomentar la estabilidad del marco institucional y normativo, ponerle al abrigo de las diversas coyunturas políticas y dotarle del adecuado grado de rigidez frente a los actores de todo tipo, presentes en la contienda política cotidiana.

En la historia constitucional salvadoreña más reciente, los Acuerdos de Paz de 1992 marcan, como ha ocurrido en otros países de la región centroamericana, un antes y un después. De manera que aunque formalmente el texto vigente tiene su origen en 1983, el obligado engrosamiento constitucional que experimenta la Constitución a partir de 1992, no puede dejarse de tener en cuenta, así como las reformas posteriores de 1994, 1996, 1999 y 2000.

A juicio de un gran número de observadores, la actual tesitura manifiesta un alto grado de desconfianza política entre fuerzas partidarias antagónicas y fomenta una bipolarización que no es deseable trasladar al marco constitucional. Por otro lado, parece inevitable que los partidos políticos no intenten hacer política constitucional que en última instancia quieren ver reflejada en la norma fundamental. En ese sentido, resulta obligado trabajar desde una perspectiva que contemple posibles alternancias políticas de cualquier signo, sin que esto suponga la necesidad de alterar el citado marco constitucional.

En principio, un buen criterio de sana política constitucional impide sobrecargar al texto fundamental con determinaciones coyunturales tanto de política económica como de cualquier otro sector material del ordenamiento.

9.2 Definición de problemas y resumen del análisis

Sería absurdo pensar que pudiera hacerse fácilmente un mejor diseño constitucional de los perfiles orgánicos y funcionales de la Asamblea Legislativa o de las instituciones de

Justicia, sin el obligado esfuerzo que supone aprender de los errores habidos en su funcionamiento práctico. A veces, es suficiente una leve reforma reglamentaria para mejorar la propia vida democrática de las instituciones. En la mayor parte de los casos, los argumentos que obstaculizan el cambio no son de naturaleza técnico-jurídica sino de voluntad política.

Es necesaria una revisión del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y de otros documentos de la administración parlamentaria, requeridos para un mínimo control de la Asamblea Legislativa desde los esquemas habituales del Derecho Parlamentario. Parece también conveniente el establecimiento de un registro de intereses, actividades y bienes patrimoniales de todos los miembros de la Asamblea Legislativa. Las medidas reglamentarias (turnos de palabra, medios materiales y financieros de apoyo al diputado, etc.) deberán procurar reforzar la figura del diputado a título individual frente a los aparatos y élites del partido político. Asimismo, la creación de un cuerpo técnico de letrados al servicio de la Asamblea Legislativa, podría representar un claro factor de apoyo.

En materia de toma de decisiones y acuerdos en el seno de órganos constitucionales de composición plural, la técnica de las mayorías calificadas como instrumento que asegure el apoyo de las fuerzas políticas mayoritarias tiene que dar forzosamente buenos resultados.

Parece obvio, también, que cuanto más clara y rigurosa sea la delimitación competencial entre órganos constitucionales del estado, que deben gozar en principio de la "*par conditio*", menos conflictos se producirán en ese espacio político, siempre sensible, que es el vértice del poder.

En lo que respecta a las elecciones, esta materia constituye un aspecto crucial de todo el sistema. La regulación concreta del Tribunal Supremo Electoral (Art. 208 de la Constitución vigente) es sin duda susceptible de reforma. El árbitro electoral supremo debiera tener de modo indiscutible una componente técnica, objetiva e imparcial. Sería conveniente constitucionalizar o al menos legalizar el sistema proporcional en la elección de los miembros de los concejos municipales (Art. 202 de la Constitución). Además es ya inaplazable, desde cualquier punto de vista, la toma en consideración del llamado voto residencial, con especial atención a los salvadoreños residentes en el exterior.

Hay algunas recomendaciones sobre actuaciones posibles relativas al Órgano Judicial en el presente informe que deben ser suscritas. En este sentido, todos los esfuerzos dirigidos a la máxima profesionalización de los miembros del Órgano Judicial, su dedicación en régimen de monopolio a las actividades estrictamente jurisdiccionales y no administrativas y el blindaje de su estatuto jurídico frente al Órgano Ejecutivo, son exigencias que no admiten ningún género de dudas. Parece necesario desconstitucionalizar el régimen jurídico relativo al ejercicio de la profesión de abogado.

A la vista de los acontecimientos recientes de la vida política salvadoreña, el pluralismo político partidista no requiere de ningún tipo de correctivo constitucional ni electoral.

En cuanto a los fundamentos constitucionales del derecho de la economía o del derecho de las entidades territoriales menores, no parecen necesitar de reformas constitucionales.

En conclusión, no parece correcto ni conveniente instrumentalizar la política constitucional al servicio de otros fines más propios de la gobernación cotidiana de un país. En ese sentido, no hay mejor norma constitucional que la que representando un mínimo cauce de convivencia para la dinámica política, resiste mejor el paso del tiempo.

9.3 Líneas posibles de actuación

- 1.** Hacer balance de las reformas constitucionales pactadas a raíz de la suscripción de los Acuerdos de Paz.
- 2.** Conformación del Tribunal Supremo Electoral de carácter apolítico y técnico, con naturaleza, atribuciones y obligaciones establecidas constitucionalmente (Art. 208 de la Constitución).
- 3.** Fortalecimiento del sistema electoral salvadoreño, que es una cuestión que concierne más al legislador secundario y no tanto al poder constituyente derivado.
- 4.** Posición a favor de las reformas legales que posibiliten el voto de los salvadoreños residentes en el exterior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghon, Gabriel y Krause-Junk, Gerold. (1996): *Descentralización fiscal en América Latina: Balance, Principios, Desafíos*. CEPAL/GTZ.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992): *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara, Manuel. (2001): *Sistemas políticos de América Latina (2 Vols.)*. Madrid: Tecnos.
- Almond, G. y Verba, S. (1963): *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G. y Powell, G. (1966): *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Altman, D. y Pérez Liñán, A. (1999): "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, pp.83-105.
- Altman, D. y Pérez Liñán, A. (2002): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries". *Democratization*, 9 (2) Págs. 85-100.
- Altman, David. (2001): "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". *Instituciones y Desarrollo*, 8/9. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Págs. 385- 410.
- Alvarado/Esquivel. (2001): *El proceso de descentralización en Costa Rica, Instituto de Formación y Asesoramiento Municipal*.
- Amaya Cobar, Edgardo. (2003): "Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en El Salvador". En *Revista Justicia Penal y Sociedad*, Vol. Nº 19. Ciudad de Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales. Págs. 320-448.
- Araúz, Manuel y Moreno, María Asunción. (2002): *Imagen de la Justicia: Independencia y asociacionismo en el sector judicial nicaragüense*. Managua: Editorial Hispamer. Colección Textos Jurídicos.
- Associació Catalana de Professionals per la Cooperación-Jueces para la Democracia. (2000): *Libro Blanco sobre la Independencia Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Editora Patricia Frances Baima.
- Ayres, R. (1998). *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.
- Baena del Alcázar. (1998): "Los principios reguladores y la estructura de la Administración", en Alzaga Villaamil. *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo VII*. Madrid: Edersa.

- Baker, G. (1999): "The Taming of the Idea of Civil Society." *Democratization* 6: 1-29.
- Banco Mundial. (1992): *Governance and Development*. Washington, D:C. The World Bank.
- Banco Mundial. (1997): *Informe de Desarrollo Humano del Banco Mundial*.
- Benedicto, J. (1997): "Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España", en Castillo, P. y Crespo, I (eds.), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 228.
- Blanes, José. (1999): *Descentralización y participación ciudadana en los gobiernos locales. Región andina*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, CEBEM.
- Blankenburg, E. (1992). *Comparing Legal Aid Schemes in Europe*. *Civil Justice Quarterly*, vol. 11, pp. 109-10. Abril 1992.
- Botero, Juan Carlos, La Porta, Rafael; López-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei, y VOLOKH, Alexander. (2003). *Judicial Reform*. *The World Bank Research Observer*, vol. 18, no. 1 (2003), pp. 61-88. Disponible en internet: <http://wbro.oupjournals.org/cgi/content/abstract/18/1/61>
- Brewer Carias, Allan R. (1996): *La ciudad ordenada*. Madrid: Instituto Pascual Madoz/Universidad Carlos III.
- Bunce, Valérie. (2002): "Designing Multinational Democracies", en *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y Gorbachev Foundation of North America (GF)*. Conferencia sobre Transición y Consolidación democráticas. *Papers of the experts*. Madrid: octubre, 2001. Madrid: Siddarth Mehta Ediciones.
- CAD, OECD y GOVNET. (2003): *Synthesis Study on Supporting Decentralisation and Local Governance- Lessons Learned, Good Practices and Emerging Issues*.
- Carey, John M. (2001): "Disciplin, Accountability and Legislative voting in Latin America". Washington University Department of Political Science. Working Paper, 419.
- Carothers, T. (1998). *The Rule of Law Revival*. *Foreign Affairs*, March-April, 1998.
- Cejaméricas. (2003): *Informe sobre el sistema de justicia de El Salvador*. [Disponible en página web: www.cejamericas.org (consulta: 15/10/2003)].
- Cheema y Rondinelli. (Eds.). (1983): *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Berkeley: Sage Publications.
- Cohen J. M. y Peterson S. (1999): *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Cohen, J. y Arato, A. (1995): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press. 3ª impresión.

- Coleman, J. (1988): "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* (suplemento) 94. Págs. 95-120.
- Collier, David and Robert Addock. (1999): "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts," *Annual Review of Political Science*. Vol. 2:537-65 (Palo Alto, CA: Annual Reviews).
- Collier, David y Levitsky, D. (1997): "Democracy with 'Adjectives'. Conceptual innovation in comparative research", *World Politics* 49:3:430-451.
- Coppedge, Michael. (2001): "Political Darwinism in Latin America's lost decade", en L. Diamond y R. Gunther, *Political Parties and Democracy*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, pp.173-206.
- Cruz, J. M. y Martín de Vega, A. (2004): *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador. Los ciudadanos hablan sobre la corrupción*. IUDOP. San Salvador.
- Dahl, Robert A. (ed.) (1966): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert. (1989): *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- DEMUCA. (1998): *Las finanzas y la gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, C.R.: DEMUCA.
- DEMUCA. (1997): *La democratización, el desarrollo equitativo y el papel de los gobiernos locales*. San José, C.R.: DEMUCA.
- DEMUCA. (1998): *Descentralización y marco competencial de los gobiernos locales en Centroamérica y República Dominicana*. San José, C.R.: DEMUCA.
- DEMUCA. (1998): *Los municipios y la descentralización en Centroamérica y la República Dominicana*. 1998. San José, C.R.: DEMUCA
- DEMUCA. (1998): *Organización y funcionamiento municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, C.R.: DEMUCA.
- DEMUCA. (2000): *Recolección y disposición final de la basura: un servicio público municipal*, San José, C.R. DEMUCA.
- DEMUCA. (2001): *Gestión municipal del agua, 2001*. San José, C.R.: DEMUCA.
- DEMUCA. (2001): *Ordenamiento y planificación territorial*. San José, C.R.: DEMUCA.
- DEMUCA.(1998): *Municipio, Democracia y cooperación*. San José, C.R.: DEMUCA.
- Di Palma, Giuseppe (1990): *To Craft Democracies*, University of California Press, Berkeley.
- Díaz Rivillas, Borja y Linares. (2004): Sebastián. "Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas". *América Latina Hoy*. Artículo en prensa.

- Dillinger, W. (1994): *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*. Washington: World Bank.
- Eaton. (2003): *The Dilemma of Decentralization in Latin America: Risks and Opportunities*. Miami: University of Miami Press.
- Eder, K. (1996): "La paradoja de la "cultura". Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual", en *Zona Abierta*, nº77/78, pág. 96.
- Edwards, M. y Hulme, D. (eds.). (1992a): *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. London: Earthscan.
- Elazar, Daniel. (1964): "Federal-State Collaboration in the Nineteenth Century United States", *Political Science Quarterly*, vol.79, 1964.
- Elazar D. y Kincaid John. (2000): *The Covenant Convention: From Federal Theology to Modern Federalism*. Lexington: Books.
- Escobar Fornos, Iván. (2002): *Inmunidad, Inviolabilidad, Destitución e Impunidad. Responsabilidad de los Altos Funcionarios y Parlamentarios*. Managua: Editorial Hispamer. Colección Textos Jurídicos.
- Ferejohn, John, y Giovanni Pasquino. (2002): "Deliberative Institutions". *Constitutional Justice, East and West*, Sadurski.
- Ferejohn, John. (2002): "Judicializing Politics, Politicizing Law". *65 Law & Contemp. Probs.* 41.
- FESPAD. (1999): *Evaluación de la Cooperación Internacional para El Salvador*. El Salvador: Centro de Información Jurídica FESPAD.
- Flogaitis. (1979): *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Ganuzo, E. (2000): *Tendencias del desarrollo en América latina y el Caribe, con una Bibliografía anotada*. <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/elena.pdf>.
- GTZ (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT). (2000): *Learning from one another: Strategies, Practices and Lessons for Assisting Decentralisation and Local Governance in Latin America*, San José de Costa Rica.
- Harris, (1983): "Centralization and Decentralization in Latin America", en Shabbir y Dennis, *Decentralization and Development: Policy implementation in Developing Countries*.

- Hellman, J. Jones, Kaufmann, D. y Schankerman, M. (2000): "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies". Policy Research Paper, 2312. Washington D.C: World Bank.
- Inglehart, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades avanzadas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Pág. 5.
- Jacobs, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Kaufmann, Daniel. (2002): "Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action based on International Experience". Background Paper for Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies. Beijing: The World Bank.
- Kink, D. y Stoker, G. (eds.) (1996): *Rethinking local Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Knott, J. y Miller, G. (1987): *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choices*. Prentice Hall
- Knutsen, Oddbjorn. (1998): "The Strength of the Partisan Component of Left-Right Identity: A Comparative Longitudinal Study of Left-Right Polarization in Eight West European Countries", en *Party Politics*, vol.4, no.1, pp.5-11.
- Lane, R. (1992): "Political culture: Residual category or general theory?", *Comparative Political Studies* 25, págs. 362-387.
- Linz, Juan J. (1984): *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid.
- Linz, Juan. (2004): "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en Gunther et. al. (eds.): *Political Parties. Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, pp.291-318.
- Linz, J. y Valenzuela A. (coms.) (1994): *La crisis del presidencialismo: perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza.
- Lipset, S. M. (1960): *The Political Man. The Social Basis of Politics*. Baltimore.
- Litvack, J.J., Ahmad, and R. Bird. (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, DC: World Bank.
- López –de- Silanes. (2002). *The politics of Judicial Reform*. Harvard Ocasional Papers. Disponible en internet.
- López Murphy, Ricardo. (1996): *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Mainwaring, Scott. (1993): "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación",

Comparative Political Studies, vol.28, no.2 (julio 1993), Págs.198-228.

Mainwaring et al. 2001. "Classifying Political Regimes in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, pp. 37-65.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew Soberg. (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1984): "The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, n.º.78, pp.734-49.

Mateo, Martín y Sosa Wagner, F. (1999): "Cincuenta años en la Administración local", *Revista de Administración Pública*, núm.150.

Martín Retortillo, S. (1973). *Descentralización administrativa y organización política*, 3 Vols., Madrid: Alfaguara.

Mauro, P. (1995): "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 110, págs. 681-712.

McClain, P. (2003): "Social Capital and Diversity: An Introduction". *Perspectives on Politics*. APSA. 1.1, pág.: 101.

Morlino, L. y Diamond, L. (2004): "The Quality of Democracy: An Overview", *Journal of Democracy*, oct., pp.20-31.

Maravall, José María. (2003): *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

Milner, H. (2002): *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover. University Press of New England.

Monestier y Rosell. (2003): "Gobernanza en América Latina: la distancia entre lo deseable y lo posible", en CRESPO, I. (ed.), *El estudio de la política: problemas y horizontes*. Madrid: Civitas.

Montesquieu. (1735): *De L'esprit des Lois*.

Morán, M. L. (1996): "Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural", en *Zona Abierta*, 77/78, pág. 11.

Murillo, G. y Pizano, L. (2003): *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos del nuevo milenio*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. (eds.) (1998): *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

Norris, P. (2002): *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University

Press.

Norris, P. (2004): *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. New Haven: Harvard University Press.

North D. H. y Thomas, R.P. (1991): *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. Madrid: Siglo XXI.

O'Donnell, Guillermo. (1998). *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Olson, Mancur. (2001): *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Madrid: Siglo XXI.

ONU. (1962): *Decentralization for National and Local Development*.

ONU. (1993): *Descentralización en América Latina: Santa Cruz de la Sierra*.

Osborne D. y Gaebler Ted. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Md.: Addison-Wesley Publishing Company.

Pásara, Luis. (2004) *La enseñanza del derecho en Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Mimeo en poder del autor.

Pastor, Santos. (1997): "¿Qué es la reforma judicial y qué cabe esperar de ella?", en Jarquín, E. y Carrillo, F. (eds.), *Capítulo 7. La economía política de la reforma judicial*. Banco Interamericano de Desarrollo. Págs. 85-101.

Pastor, Santos. (2003): *Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿mito o realidad?* Centro de Investigaciones en Derecho y Economía. Tercera conferencia sobre justicia y desarrollo en América Latina y El Caribe: Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos. Quito, Ecuador: Banco Interamericano para el desarrollo.

Pasquino, et. al. (1998): *Manual de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Payne, R.A. (2001): "Persuasion, Frames and Norm Construction", *European Journal of International Relations*, 7(1): 37-62.

Peruzzotti Enrique y Catalina Smulovitz. (2002) "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship," en Scott Mainwaring y Christopher Welna, eds. *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford University Press, 2002

Piehl, Anne Morrison. (2003): *Enhancing Deterrence to Control Crime in El Salvador*. Documento no publica-

do en poder del autor.

- Pippidi, A. (2003): *"The unbearable lightness of democracy"*, Stanford ISS Event of the Quality of Democracy.
- PNUD. (2001). *Acceso a la justicia en Centroamérica: seguridad jurídica e inversiones. 2da. edición. San José, Costa Rica, 2001. Pp.41*
- PNUD. (2003): *El desafío de la democratización de la justicia. En Segundo Informe Sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Capítulo 7. San José: PNUD.*
- PNUD. (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico.*
- Powell, G. Bingham, Jr. (2000): *Elections as instruments of democracy. New Haven y Londres: Yale University Press.*
- Prud' Homme, Remy. (1995): *"The Dangers of Decentralization"*, *The World Bank Research Observer*, 10 (2). Págs. 201-220.
- Przeworski, Adam. (1991): *Democracia y mercado. Cambridge: Cambridge University Press.*
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton. Princeton University Press.*
- Putnam, R. (1995): *"Bowling Alone: America's Declining Social Capital"*. *En Journal of Democracy*. 6.1. Washington.
- Putnam, R. (ed.) (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Barcelona. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.*
- Pye, L. (1968): *"Political Culture"*, en Sills, D. (ed.), *International Encyclopaedia of the Social Science*, vol. 12. New York: Macmillan and Free Press, pág.: 218.
- Ramos Rollón, María Luisa et al. (2004): *La justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos. Ministerio de Asuntos Exteriores-Agencia Española de Cooperación Internacional. Fundación Universidad de Salamanca.*
- Ramseyer, M; Rasmussen E. (2002) *Measuring Judicial Independence. The Political Economy of Judging in Japan. University of Chicago Press, 2002.*
- Reilly, Benjamin. (2001): *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management. Cambridge: Cambridge University Press.*
- Reynolds, Andrew. (1999): *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa. Oxford: Oxford*

University Press.

- Rothstein, Bo. (1996): "Political Institutions: An Overview", en Gooding, Robert E. y Klingemann, Hans-Dieter (eds.): *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp.133-166.
- Samuels, David (2001). "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior". *Forthcoming en Comparative Political Studies*.
- Sartori, G. (1989): *Teoría de la Democracia*. México: Alianza Universidad.
- Schedler, Andreas. (1999). *Conceptualizing accountability*. En Schedler, Andreas, Larry Diamond and Marc F. Plattner, (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner (1999)
- Schedler. (1991): "La subsidiarité: principe directeur de la future Europe". *Revue du Marché Common et de l'Union Europeenne*, núm.334.
- Sen, Amartya. (1999): *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Schiemann, John W. y Benoit, K. (1997): "The Origins of Hungary's 1989 Electoral Law." *Center for International Affairs Working Paper No. 97-5*, Harvard University.
- Silverman, (1999): *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*.
- Somers, M. (1996): "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos", en *Zona Abierta*, 77/78, pág.46.
- Steiner, Roberto. (1999): "Criminalidad en El Salvador: diagnóstico y recomendaciones de política". En *Crecimiento con Participación: Una estrategia de Desarrollo para el Siglo XXI*, Vol. 1, Capítulo 7. Reporte de Sebastián Edwards para FUSADES.
- Strom, Kaare. (1984): "Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions", *Comparative Political Studies*, 199-227.
- Sullivan, J. L. y Transue, J. E. (1999): "The Psychological Underpinnings of Democracy: A Selective Review of Research on Political Tolerance, Interpersonal Trust, and Social Capital". *Annual Review of Psychology*. 50. Págs.: 625-650.
- Tate, Neal y Torbjorn Vallinder. (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Taylor, Michael. (1971): "Party Systems and Government Stability", en *American Political Science Review*, Vol.LXV, no.1, march, pp.28-37.
- Uslaner, M. (2003): "Varieties of Trust". En *European Political Science*. Colchester: ECPR. Pág.: 46.

Vargas Vianco, Juan Enrique (2000): Las Reformas Judiciales América Latina como Experiencia de Política Pública. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Chile.

Vidal Perdomo, Jaime. (2001): La Región en la organización territorial del Estado. Bogotá: Universidad del Rosario.

Volcansek, M. (2001) The Volcansek, Mary 2001. Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy European Journal of Political Research 39 (3 May) 347-372.

Weber, Max. (1947): El político y el científico. Madrid: Alianza.

Wildavsky, A. (1987): "Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation", American Political Science Review, n^o 81, págs. 3-21.

Zmerli, S. (2003): "Applying the Concepts of Bonding and Bridging Social Capital to Empirical Research". En European Political Science. Colchester: ECPR.