

IDEAS PARA UN BALANCE SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR

*Preparado por Nidia Umaña
Editado por Edy Areli Ortíz*

I. Introducción

Este documento es un material de apoyo para la persona facilitadora del taller sobre “Democracia en El Salvador” con el que cierra el Módulo “Democracia, Institucionalidad y Ciudadanía en El Salvador”, el segundo de los seis módulos del Curso sobre “Contraloría Ciudadana en los Gobiernos Locales”.

Incluyendo esta Introducción, el documento ha sido estructurado en cuatro partes. La segunda parte presenta los antecedentes del régimen democrático instaurado con el final de la guerra, para mostrar que se trata de una democracia sin pasado democrático, sin autoritario.

La tercera parte se concentra en analizar seis características de la democracia electoral desde la participación ciudadana de cara a las elecciones hasta la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones gubernamentales y rendición de cuentas. Finalmente, la cuarta parte cierra planteando las tareas de una democracia con futuro entendida en sentido amplio, más allá de las elecciones.

II. Democracia sin pasado

Puede que en 2019 se cumplan 25 años de democracia en El Salvador en contexto de 2,500 años de oscilar entre el ideal y la realidad de la democracia a nivel mundial, como se vio en el Taller anterior. Se trata claramente de una democracia “reciente”, con modestos y frágiles resultados, que tiene que ser construida sin referentes democráticos en el pasado y a pesar de la tradición de rigidez, verticalidad, autoritarismo, exclusión y polarización en el país.

El reto es construir inéditas formas de convivencia social y política menos autoritarias y excluyentes que posibiliten encauzar y normar la lucha política eliminando la apelación al enfrentamiento armado o la violencia social y la reincidencia sistemática de los Golpes de Estado (Ramos, 1996: 9).

No se trata de re-inventar la democracia luego de un paréntesis no democrático, como en el caso chileno, sino de inventarla. En la secuencia liberalización, democratización, y consolidación de la democracia, El Salvador tuvo procesos de liberalización entre 1898 y 1903 y de liberalización truncada entre 1948-1960 (Ver Recuadro 1).

**RECUADRO 1:
ALGUNOS RASGOS DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS
EN EL SALVADOR DESDE EL SIGLO XIX**

1824-1838/40		República federal
1840-1871		Restauración conservadora
1871-1931		República liberal
	1871-1898	"Gobierno de los generales"
	1898-1903	Liberalización
	1903-1931	"Gobierno de los civiles"
1931-1944		Dictadura militar personalista
1944-1948		Liberalización truncada
1948-1979		Dictadura militar institucional con fachada democrática, basada en la alianza entre militares y oligarquía expresada en "partido oficial" ("Democracia pretoriana").
	1948-1960	Partido oficial PRUD: Osorio y Lemus.
	1962-1979	Partido oficial PCN: Rivera, Sánchez, Molina y Romero. No libre expresión ni participación, sólo viable por represión.
1979-1994		"Transición a la democracia"
1982/1994-		Elitismo competitivo

Fuente: Alcántara, 1999: 134; Artiga-González, 2000: 68; Artiga-González, 2004.

La mayor parte del siglo XX fue de dictadura militar. Dictadura militar personalista de 1931 a 1944, con el General Hernández Martínez. Dictadura militar institucional con fachada democrática basada en la alianza entre los militares y la oligarquía, expresada en el partido oficial, sea el PRUD entre 1948 y 1960 o el PCN entre 1962 y 1979.

La "transición a la democracia" implicó en realidad tres transiciones políticas: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia (Según Zamora, retomado por Ramos, 1996: 6). Además, también ocurrió simultáneamente una transición económica de una economía agraria con cierta base social a una economía abierta con predominio del mercado (Según Torres-Rivas y González, retomados por Ramos, 1996: 6).

El resultado de esta transición democrática no es necesariamente democracia. Hay quienes precisan que se tratan de una democracia electoral, hay quienes hablan de que aún estamos en una transición, hay quienes hablan de "elitismo competitivo" y hay quienes hablan de "estabilidad autoritaria".

Desde un punto de vista, no se trata de democracia, independientemente de apellido, sino de “elitismo competitivo”, pues las élites están preocupadas por competir entre ellas, pero no por mantener estrechos vínculos con la ciudadanía. El elitismo competitivo se caracteriza por mucho debate público entre las élites y poca participación de la ciudadanía que no se siente representada en la arena política. La democracia fue una consecuencia no deseada, pues no era aspiración de las élites incluidas y excluidas (Artiga-González, 2002: 15, 27, 42).

En cuanto al número y nivel de detalle, 8 de 9 temáticas de los Acuerdos se refieren al régimen político, mientras sólo una de ellas tiene un carácter socio-económico. Por lo que es posible afirmar que los Acuerdos eliminan la exclusión política, pero no la exclusión socio-económica. Por lo que el cumplimiento de los Acuerdos ha marcado una nueva etapa que no implica tanto la consolidación de la democracia, como la institucionalización del juego político entre élites. Para ello se requieren elecciones y partidos, pero se prescinde de la participación ciudadana (Artiga-González, 2002: 27, 32, 57).

Por ejemplo, los partidos políticos y la Asamblea Legislativa son las instituciones con menos confianza de la ciudadanía. Para el año 2006 los partidos políticos y la Asamblea Legislativa presentaron un nivel de confianza de menos del 25%, frente a la Fuerza Armada con más del 40%, y la Iglesia y los gobiernos municipales con más del 40% (IUDOP, 2006) ¹.

Desde otro punto de vista, la combinación de un apoyo alto al sistema político (67%) y un aumento de la intolerancia (51%), permite caracterizar la situación como “estabilidad autoritaria”, a medio camino entre la democracia, sea estable o inestable, y el rompimiento democrático (Córdova, 2004: 93-94).

Las personas encuestadas como parte del estudio sobre "Cultura Política de la Democracia en El Salvador 2006" realizado para el Proyecto de Opinión Pública en América Latina de la Universidad de Vanderbilt, prefieren un gobierno surgido de elecciones y la vigencia de la democracia, pero no están de acuerdo con el funcionamiento cotidiano del sistema en El Salvador (Gutiérrez, 2007). Un 53% de estas personas ellos están inconformes con el sistema político de su país, con un incremento de ocho puntos porcentuales respecto del estudio anterior, realizado en 2004.

Se registra una disminución del ‘apoyo al sistema’ o ‘apoyo difuso’, lo cual podría indicar que las esperanzas de la población acerca de las instituciones, desde los Acuerdos de Paz, se han ido desvaneciendo poco a poco (Gutiérrez, 2007).

¹ En 2004, la población encuestada presentó una confianza de más del 60% en la Fuerza Armada, la Iglesia, los medios de comunicación, las elecciones, la PDDH, la PNC, los gobiernos municipales, la PGR y el Gobierno Central; mientras que la Asamblea Legislativa registró un nivel de confianza del 52.5% y los partidos políticos, sólo del 39.9% (Córdova, Cruz y Seligson, 2004: 75).

III. Democracia electoral actual con limitaciones

A continuación se presenta un análisis para el caso de El Salvador de las principales instituciones que caracterizan a la democracia como régimen político (Dahl, 1999: 47-54, 73-93; 99-101), y que fueron presentadas en el Taller anterior. Puede decirse que el análisis va a concentrarse en la “democracia electoral”.

III.1 Participación Ciudadana

La participación ciudadana inclusiva se fundamenta en la igualdad formal y en las libertades o derechos individuales. **En cuanto a las libertades individuales**, las personas ciudadanas tienen derecho a expresarse sobre asuntos públicos sin temor a un castigo severo, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico y la ideología dominante.

En El Salvador, más del 50% de la población encuestada en 2004 cree que el Estado garantiza libertades civiles básicas como el derecho a manifestarse pacíficamente (55.4%), el derecho a votar (54.5%) y el derecho a la libre expresión (51.5%) (Córdova, 2004: 78). Sin embargo, sólo el 43.5% considera que se respeta el derecho a postularse a cargos públicos.

En el año 2006 se observa una tendencia al retroceso en materia de derechos humanos y libertades ciudadanas, ejemplificada en la Ley Antiterrorista con la que se "criminaliza" la protesta social. En este año, se aprobaron reformas al artículo 294 del Código Procesal Penal y al 348 del Penal, que castigan con hasta 10 años de prisión a personas acusadas por desórdenes públicos (Gutiérrez, 2007).

Además, se reconocen algunas limitaciones **en cuanto a la igualdad política** para votar y ser votado. La libertad no puede existir sin la libre elección de las personas gobernantes por las personas gobernadas y sin la capacidad de la mayoría de participar en la creación y en la transformación de las instituciones sociales.

Aún cuando en el año 2006, más del 60% de las personas ciudadanas se sentían libres de elegir a las personas candidatas de su preferencia (IUDOP, 2006), esta libertad se refería no al hecho de “postularlas” para elegir las, sino más bien a la libertad para votarlas.

Los Acuerdos de Paz ampliaron el debate público de manera legal y pacífica, al incluir a nuevos actores antes excluidos y al abrir nuevos espacios como la Asamblea Legislativa y los medios de comunicación (Artiga-González, 2002: 38). Sin embargo, la participación ciudadana, más allá del debate público entre élites y de la mera movilización en función de los intereses de las élites, es limitada en cuanto al nivel y al tipo de organizaciones.

No extraña entonces el hecho de que además de que para el 2006 no había mucha credibilidad en la gestión del Ejecutivo, más del 65% de la población tenía poca o ninguna confianza en la Asamblea Legislativa y el 50% tenía poca o ninguna confianza en los medios de comunicación (IUDOP, 2006).

En cuanto al nivel de participación, un 42.7% de la población encuestada en el año 2004 consideraba que había muy poca participación política. En correspondencia con ello, un 86.8% no participaron en algún Cabildo Abierto durante el último año (Córdova, 2004: 97, 149).

En cuanto al tipo de organizaciones en las que participan, en el año 2004 el 36% de las personas participan en organizaciones religiosas, el 31% ha solicitado ayuda al Alcalde o Alcaldesa, el 31% colabora con la comunidad, el 26% participa en la escuela, el 16% asiste a las reuniones de la junta directiva comunal, y un 12% participa en Cabildos Abiertos o presentando peticiones al gobierno municipal. Unicamente un 5% participa a nivel de partidos políticos o gremios (Córdova, 2004: 217).

Está claro que la ciudadanía “huye” de la política a vías no políticas, a través de la migración y la religión. Con la migración, la población toma distancia de la política de las cúpulas ante el abandono de las demandas socio-económicas abandonadas por las cúpulas, fueron puestas en un segundo plano ante la perspectiva del triunfo electoral (Artiga-González, 2002: 31-32, 71).

Esto a pesar de que se sabe que el cuerpo de la ciudadanía debe incluir a todas las personas adultas que son residentes permanentes (o al menos la mayoría). De lo contrario, los intereses fundamentales de las personas adultas a quienes se niega la oportunidad de participar en el gobierno no estarán adecuadamente protegidos y promovidos por quienes gobiernan.

III.2 Partidos Políticos ²

Las personas ciudadanas tienen derecho a constituir asociaciones u organizaciones relativamente independiente, incluyendo partidos políticos, grupos de interés y grupos de presión. Esto porque la democracia necesita entonces de una sociedad civil pluralista. En El Salvador, los partidos políticos son considerados el único instrumento para ejercer la representación.

² Salvo indicación contraria, las ideas de este apartado han sido tomadas de FUSADES, 2005: 24-26.

Los partidos políticos y el recurso al procedimiento electoral no son instituciones establecidas durante la transición a la democracia, sino que ya se encontraban presentes durante el período autoritario. Se pasó del partido oficial en que los militares asumían lo político y la oligarquía, lo económico, al surgimiento de ARENA como la expresión política de intereses económicos elitistas. La diferencia radica en la función en el régimen competitivo, pues se trata de mecanismos para la selección de gobernantes (Artiga-González, 2002: 39, 50).

Los partidos políticos son actores institucionalizados clave del sistema político que resultan esenciales para el funcionamiento de la democracia. Afectan la calidad de la democracia desde el proceso de formación de preferencias, pasando por la representación y el proceso de políticas públicas. Afectan la calidad de la representación definiendo el número y la calidad de las opciones disponibles para la población votante para la expresión de sus preferencias.

Pese a su importancia, la opinión pública se caracteriza por la permanente insatisfacción con y desconfianza en los partidos políticos. Los partidos políticos son una de las tres instituciones peor valorados, después de la Asamblea Legislativa y al Tribunal Supremo Electoral. Lo preocupante es que no sólo presentan niveles bajos de confianza, sino con tendencia a bajar aún más. Así, la confianza de la población en los partidos políticos pasó del 40% en 2004, al 35% en 2006 (Gutiérrez, 2007).

El sistema de partidos salvadoreño es multipartidista, lo cual tiene implicaciones para el modelo de democracia (más moderación y concertación) y el modo de elaboración de políticas públicas (menos eficiencia). El bipartidismo no es una opción deseable para el país, sobre todo en un contexto de alta polarización. Sin embargo, el formato puede ser descrito como de pluralismo polarizado en dos partidos políticos dominantes y más de tres partidos políticos relevantes.

El número efectivo de partidos políticos contendientes en las elecciones presidenciales ha pasado de 3.2 partidos en 1984, a 3 en 1994 y 2.2 en 2004 (Córdova, 2004: 29).

Dadas las dificultades para la alternancia de la última década en el gobierno y la preponderancia de ARENA, se ha hablado de la posibilidad de una trayectoria hacia un sistema de un partido predominante, pero parece poco probable.

El sistema político salvadoreño se caracteriza por una oferta partidista fluida e inestable marcada por el constante aparecer y desaparecer de partidos y coaliciones que se traduce en una oferta cuasi-estructurada en torno a 4 partidos en el caso de las elecciones legislativas (Artiga-González, 2002: 50-56).

Sin embargo, al analizar la tendencia porcentual del voto desde 1994, se observa una ligera, pero constante tendencia a consolidarse en torno a dos partidos ARENA y FMLN, de manera que estos partidos han pasado de concentrar el 68% de los votos parlamentarios en 1997, al 78% en las elecciones del 2006 (Boell- Latinoamérica, 2006).

Esto porque otro rasgo que caracteriza al sistema político salvadoreño es un tipo de competencia centrífuga y polarizada que se nota en la distancia entre partidos percibida por las élites políticas, un análisis del contenido de las plataformas electorales y la autoubicación de las personas electores (Artiga-González, 2002: 50-56).

La línea principal sobre la que se articula la competencia en el sistema de partidos es el eje izquierda-derecha. La polarización ideológica, asociada con la guerra civil, indica los niveles de inclusión del sistema y la capacidad de influencia de los partidos. El Salvador es considerado el país más polarizado de América Latina.

Desde 1994 es claro que el sistema de partidos está dominado por dos partidos, que canalizan institucionalmente el conflicto que durante los años 80's condujo a la guerra. Esto se traduce en una visión del juego político como juego de suma-cero (Artiga-González, 2002).

De la autoubicación ideológica de diputados y población, resulta paradójico que mientras el electorado tiende a agruparse mayoritariamente en posiciones centrales, los dos principales partidos tienden a situarse hacia los extremos y los partidos de centro no sacan beneficio de dicha situación. Esto porque electores no se sienten representados por la oferta de centro, son quienes se abstienen de votar o la autoubicación ideológica es un factor débil para orientar el voto (Artiga-González, 2004: 102-103).

No hay evidencia de una crisis del sistema de partidos. El Salvador es presentado como ejemplo de vigor partidario en América Latina. Los niveles de volatilidad tampoco parecen indicar que haya un proceso de transformación del sistema de partidos en el largo plazo.

Sin embargo, “la desideologización, la desactualización de las élites, el mimetismo entre partidos y cúpulas, el pragmatismo oportunismo, el canibalismo político, la pérdida notoria de porosidad social y la corrupción política” son manifestaciones de la crisis de los partidos (Cerdas, 1995 en Artiga-González, 2004: 81).

Las principales deficiencias del sistema de partido están a nivel intrapartidario: en el equilibrio interno de poderes, en la precaria democracia interna, en la poca transparencia en cuanto a financiación y contabilidad de gastos y en las relaciones entre los partidos y la población electora. “Se trata de partidos de estructura jerárquica, eficaces en la competencia electoral, pero relativamente distantes de los electores, debido precisamente a la verticalización de las estructuras” (26).

Un ejemplo de autoritarismo son los procedimientos de los partidos políticos para la selección de personas candidatas caracterizados por una verticalidad. De modo que la élite decide, y la ciudadanía asume. Como resultado, se limita el derecho a postularse para un cargo de elección popular (Artiga-González, 2003: 535-539).

Una de las principales críticas a los partidos políticos es que son meras máquinas electorales que funcionan de cara a las elecciones para ganar elecciones. Es decir, tienen problemas de representación debido a un débil vínculo entre líderes y electorado, se caracterizan por el predominio de las cúpulas en la vida de los partidos y faltan programas que articulen las demandas provenientes de la base (Artiga-González, 2004: 80). En correspondencia con ello, para el año 2006, seis de cada diez personas salvadoreñas opinan que los partidos políticos son "nada" o "poco" democráticos (Gutiérrez, 2007).

Se sabe que los partidos políticos entrañan un riesgo de exclusión que se traduce en una competencia entre élites. Esto porque son instrumentos de grupos particulares, no necesariamente de una amplia participación ciudadana, y su fin es la obtención del poder. Por lo mismo hay también el riesgo de que los partidos se alejen de la vida cotidiana de las personas ciudadanas. Esta separación se traduce en exclusión, supremacía de líderes, institucionalización de prácticas excluyentes de la voluntad soberana, concesión de privilegios concedidos a miembros y aliados y falta de transparencia en el ejercicio del poder.

III.3 Votar y ser votado ³

En tanto que iguales políticamente, todas las personas ciudadanas deben tener una oportunidad igual y efectiva de votar y ser votadas. En El Salvador en el año 2004 un 81% de la población encuestada consideraba que participa en las elecciones con toda libertad, pero sólo el 35.9% considera que se postulaba a cargos de elección con toda libertad (Córdova, 2004: 196).

Esto a pesar de que llegado el momento de elegir, toda persona miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, todos los votos deben contarse como iguales y tiene el deber de aceptar los resultados del procedimiento que supone la democracia política. Y que a la hora de conformar gobierno, toda persona adulta, protegida por el derecho y sometido a las leyes del Estado, debe ser considerada lo suficientemente bien cualificada como participar. Cada persona tiene derecho a ser votada y el deber de reconocer su dependencia respecto de la población y rendirle cuentas.

³ Salvo indicación contraria las ideas del presente apartado corresponden a Artiga-González, 2004: 29-34, 41-43, 46-47.

La participación electoral es importante porque: a) es una forma de influir en la política en condiciones de igualdad, universalidad y libertad, b) se apoya, legitima y fortalece la vigencia de un régimen político democrático que históricamente ha sido más respetuoso de los derechos civiles y políticos, y c) es fuente de vinculación entre la ciudadanía y las personas políticas.

En el período de post guerra y hasta 2003, se había registrado una participación promedio del 40.3% de la población en edad de votar. Si bien a nivel nacional la participación electoral tendía a una estabilización en bajos niveles de participación, a nivel municipal había una tendencia a estabilización en niveles medios. Todos los municipios del AMSSA se ubicaban en un nivel medio de participación electoral, excepto Cuscatancingo, Ilopango y Soyapango.

En el período de post guerra y hasta 2003, los municipios que siempre han registrado una participación superior a la media del AMSSA son: Antiguo Cuscatlán, Ayutuxtepeque, Nueva San Salvador, Santiago Texacuangos y Tonacatepeque. Salvo Nueva San Salvador, se trata de municipios pequeños en territorio y población. Por debajo de la media han estado Ilopango, San Martín y Soyapango.

Luego de las elecciones de 2006, parece que la tendencia a la participación de electoral de la población es hacia el crecimiento, pues en dicho año se registró un nivel de más del 50% de asistencia a las elecciones de concejos municipales y personas diputadas (El Diario de Hoy, 2006). Es de esperarse que dicha tendencia se mantenga dado el interés que representan las elecciones de 2009 en tanto que elecciones generales de presidente, concejos municipales y personas diputadas.

Si bien la reducción del abstencionismo es una buena noticia para la democracia en El Salvador, no se debe perder de vista que el abstencionismo no deslegitima a un sistema político democrático en tanto que es una forma de expresión política.

En todo caso indica una “desafección política” de una doble dimensión: a) respecto del grado de eficacia política o percepción de receptividad de los políticos y las instituciones hacia las necesidades de la ciudadanía y b) respecto del grado de eficacia política interna o el sentimiento de capacitación del ciudadano ante la política. Esto debido al sentimiento de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, en los políticos y en las instituciones democráticas que generan distanciamiento y alineación, pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político.

“La no participación electoral es, entonces, una forma de exclusión política. Voluntaria o no, la abstención libera a los gobernantes de su responsabilidad frente a los electores. Abstenerse de votar es, paradójicamente, ser corresponsable en el mantenimiento del statu quo” (34).

En cuanto a la participación electoral, el reto no es sólo identificar y sostener en el tiempo los incentivos para aumentar la participación y reducir el abstencionismo, sino aumentar los niveles de inclusión del sistema electoral garantizando el voto domiciliario y el derecho al voto a la población salvadoreña en el exterior, dada su importancia numérica y económica. También es necesario adecuar el tamaño de los distritos electorales para lograr la igualdad y proporcionalidad de los votos (FUSADES, 2005: 18, 20, 22).

III.4 Elecciones libres, imparciales y frecuentes

Los cargos públicos son electos en elecciones libres de coerción, conducidas con transparencia e imparcialidad, frecuentes, disputadas y no predecibles. El hecho de ser elecciones libres, equitativas e imparciales garantiza a la ciudadanía la igualdad del voto. Si las elecciones son libres, justas y competitivas, la ciudadanía tiene el poder de mantener o cambiar gobiernos y gobernantes.

Para ser consideradas libres y justas, las elecciones deben cumplir una serie de condiciones:

- Convocatoria periódica de elecciones.
- Neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral.
- Libertad de expresión, oposición y asociación.
- Libertad de sufragio activo y pasivo.
- Igualdad en el acceso de los candidatos a los recursos.
- Información plural e independiente.
- Ausencia de fraude, manipulación y coacción.
- Instancia independiente para dirimir los conflictos (Anduiza y Bosch, 2003 en Artiga-González, 2004: 31).

En El Salvador, la historia contemporánea de elecciones se remonta a 1982, pero es a partir de 1994 que se puede hablar de elecciones libres y competitivas, con el fin de la guerra civil y la inclusión del FMLN (Artiga-González, 2006: 238). Hubo un cambio cualitativo en las elecciones a partir de entonces, pues tienen un carácter no excluyente por razones ideológicas y tienen como función la producción de un gobierno.

Sin embargo, las elecciones no implican la existencia de un régimen democrático. Se sabe que “sin elecciones no hay democracia, pero las elecciones no son suficientes para la democracia” (Artiga-González, 2004: 17). En El Salvador hubo elecciones, semi-competitivas o no-competitivas, durante casi todo el siglo XX, como se indicó en el Recuadro 1 del primer apartado de este documento. Se trató de gobiernos militares con fachada democrática para los que las elecciones cumplieron una función meramente legitimadora. Cuando los resultados electorales no favorecían a los sectores que controlaban el poder, siempre existía el recurso al Golpe de Estado o el fraude.

Las principales limitaciones de las elecciones en El Salvador son su poca credibilidad y los bajos niveles de participación (Artiga-González, 2003: 532). **En cuanto a los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad** de los procesos políticos, poco o nada se ha avanzado en materia de confianza en los procesos electorales.

Según Encuestas de Opinión de 2003, el 46% de las personas consideró que habría fraude en las próximas elecciones (Artiga-González, 2004: 49). Resultados semejantes se dieron para el año 2006 cuando el 48% de las personas opinaron que no tenía o tenía poca confianza en el proceso electoral, y, aún más, un 43% consideró que hubo fraude electoral (IUDOP, 2006b).

Las elecciones de 2004 se consideraron las elecciones más irregulares de la post-guerra, debido a la fuerte polarización y tensión social, los frecuentes hechos de violencia, la falta de observación de las reglas electorales y el uso de elementos propios de una campaña sucia (Córdova, 2004: 30).

Similar situación ocurrió en las siguientes elecciones de 2006 que se caracterizaron por “un grave deterioro institucional”, especialmente en cuanto al desempeño del Tribunal Supremo Electoral (TSE), los partidos políticos (concretamente, ARENA y FMLN), y la Presidencia de la República (González, 2006).

En cuanto a los bajos niveles de participación, hasta 2004, El Salvador figuraba entre los países latinoamericanos con el más alto nivel de abstencionismo electoral. El abstencionismo electoral pasó de 48.6% en 1994 a 33.2% en 2000 y más del 60% en 2004 (Córdova, 2004: 32). Sin embargo, el aumento de la participación electoral durante las elecciones presidenciales de ese año mostró que el abstencionismo no es un problema estructural (FUSADES, 2005: 17, 20). Aunque, como ya se indicó antes, a partir de las elecciones del 2006 la tendencia sería hacia una mayor participación.

El abstencionismo está asociado con la percepción de ineficacia del procedimiento electoral para resolver los principales problemas del país (Artiga-González, 2002: 36). Como muestra de ello, para 2006, más de la mitad de la población consideró que la situación del país va a seguir “tal como está” (IUDOP, 2006a).

En cuanto a la alternancia o competitividad electoral, resulta crítica para la participación electoral. La “competitividad electoral” es la posibilidad de alternancia percibida por la población votante y los partidos políticos. Por eso se dice que “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” (FUSADES, 2005: 18).

Un ejemplo de autoritarismo es la no aceptación de la alternancia en el poder como parte del juego democrático. Esto a pesar de que en una democracia el control del poder depende de la posibilidad de derrota sin que esto implica una derrota total y para siempre (Artiga-González, 2003: 535-539).

En El Salvador, las dificultades para la alternancia están asociadas a la distancia ideológica percibida entre los principales partidos, la memoria histórica, la incertidumbre y el miedo al cambio, y las propias características, estrategias y equilibrio de poder interno del FMLN. De modo que la alternancia es percibida como alternancia al interior de ARENA y no entre partidos (FUSADES, 2005: 18).

El hecho de ser elecciones frecuentes y regulares, teóricamente da a la ciudadanía control de la agenda y sobre los cargos electos en tanto que implican la posibilidad de un cambio, de alternancia. Por ello es importante que sean elecciones disputadas y no predecibles.

Se dice que hay que dejar de oponer retóricamente el poder de la mayoría a los derechos de las minorías. La clave es el principio de la alternancia. En la democracia, la mayoría reconoce los derechos de las minorías porque acepta que la mayoría de hoy puede volverse minoría mañana. A la base está la convicción de la interdependencia de la unidad y de la diversidad en tensión permanente.

III. 5 Representación a través de cargos públicos electos para el gobierno de todas las personas

La representación es el resultado de la participación ciudadana más elemental: el voto. En El Salvador, hay una crisis de representación estrechamente vinculada con el sistema de partidos y el sistema electoral. Así, el 49% de la población encuestada se considera representada por los gobiernos municipales, el 43% por el gobierno central y sólo el 33% por la Asamblea Legislativa (Córdova, 2004: 191).

Si bien hay una mayor cercanía de la población respecto de los gobiernos municipales, ésta ha disminuido entre 2004 y 2006. En este último año sólo el 40.9% manifestaba que tenía confianza en los gobiernos municipales (Gutiérrez, 2007).

Uno de los desafíos para la democratización es enfrentar la crisis de representación, la cual no consisten una crisis de los partidos políticos, sino un malestar de la ciudadanía con los partidos políticos debido a:

- La corrupción de políticos o funcionarios prominentes,
- La apertura insuficiente de los partidos hacia la ciudadanía,
- La modernización incompleta,
- La falta de democratización interna,
- La limitada representación de los diferentes intereses sociales,
- Los obstáculos a la emergencia de nuevos contendientes, debido al monopolio de representación de los partidos políticos,
- La ineficacia del sistema político en términos de las políticas públicas y del sistema de partidos como inadecuados sistemas de canalización política de las demandas sociales (Según Rovira Mas, en Artiga-González, 2002: 62).

Por una parte, el sistema de partidos resulta poco democrático, puesto que se caracteriza por un exceso de verticalización y poder de las cúpulas partidistas (FUSADES, 2005: 19). Esto tiene resultados contradictorios. Por una parte, vuelve más eficientes a los partidos políticos en la arena electoral, pues la ciudadanía lo percibe como signo de unidad interna y capacidad de gobierno.

Por otra parte, afecta la calidad de la representación, al aumentar el distanciamiento entre las personas representadas y las personas electoras. Un ejemplo de autoritarismo es el poco o nulo interés de la ciudadanía en la política y los procesos electorales, dada la ineficacia de las elecciones y de los gobernantes en la solución de los problemas (Artiga-González, 2003: 535-539).

Falta un vínculo de las personas diputadas con una red de apoyo local con independencia de la reputación de los partidos políticos a nivel nacional. Esta condición básica de la representación se ve obstaculizada por la cohesión partidista y por el control que ejercen las directivas nacionales sobre el partido. El reto es explorar mecanismos que mejoren los vínculos entre personas representadas y representantes. Por ejemplo, reformas orientadas hacia la transparencia, mecanismos de control de los procesos de tomas de decisiones, o sistemas de voto personalizado (FUSADES, 2005: 19, 20).

En parte este problema de vínculo de la representación política está asociado con la falta de personalización del voto. El principio de representación mayoritaria se traduce en el riesgo del gobierno de minoría, pues disminuye la posibilidad de debate público y disminuye la participación y representación de otras fuerzas. A nivel local, la elección del gobierno municipal sobre la base del principio de mayoría implica el riesgo de gobierno de minoría. Tres cuartas partes de los municipios tienen gobiernos con ganadores mínimos (Artiga-González, 2002: 48, 49).

A nivel local, la falta de proporcionalidad en las elecciones municipales se justifica por el temor de trasladar los problemas de ingobernabilidad a nivel local. Sin embargo, constituye uno de los retos fundamentales para la democracia en El Salvador, pues reforzaría el equilibrio de fuerzas en el país, mejoraría la representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes, entrenaría a los partidos políticos en el ejercicio de la oposición y de la negociación, mejoraría los niveles de arraigo territorial de los partidos y permitiría alcanzar el poder a nivel nacional desde la madurez de la experiencia en el gobierno local (FUSADES, 2005: 21-22).

Otro criterio para ilustrar estos problemas de representación de la ciudadanía, es tomar como referencia el bajo porcentaje de mujeres electas en los diferentes órganos del Estado. Detrás está la discriminación por influencia del androcentrismo y el patriarcado. Por ejemplo, en la Asamblea Legislativa en tanto que órgano representativo por excelencia, la proporción de mujeres diputadas es baja (9.5%) y disminuyó en 2000 respecto de 1997 (16.7%) y 1994 (10.7%) (Artiga-González, 2002: 56-57).

A nivel de los gobiernos municipales también se registra una situación de discriminación. Así, para el período 2006-2009, las mujeres son el 9% de los Alcaldes, el 12% de los síndicos y el 21% de los regidores (ISDEMU, s.f.). Aunque ha habido un incremento en el número de alcaldesas y síndicas del período 2003-2006 al 2006-2009, pasando de 17 a 22 alcaldesas y de 29 a 32 síndicas. En cuanto a los obstáculos para acceder a puestos de elección popular por parte de las mujeres, un 40% se refieren a la cultura machista, el 15% a incapacidad de las mujeres y el 7% a las responsabilidades domésticas.

III.6 Representación como co-responsabilidad pública

La democracia necesita una combinación entre participación y representación, entre los mecanismos de la democracia directa o participativa y los de la democracia representativa. La participación ciudadana se traduce en representación gracias al voto; mientras la representación queda sujeta a la voluntad y participación ciudadana gracias a la rendición de cuentas.

La representación que deriva del voto como forma básica de participación ciudadana implica co-responsabilidad pública entre las personas electas como funcionarias y las personas electoras.

La co-responsabilidad pública significa una relación de dependencia de las personas gobernantes respecto de las personas gobernadas, en general (y respecto de las personas que votaron y las eligieron, en particular). Los votos no conceden una autoridad ilimitada, sino únicamente la obligación de ejercer el poder público en beneficio de la población.

En El Salvador, la capacidad de gestión para el cumplimiento de esta obligación es puesta en duda dada la magnitud de problemas sociales que enfrentamos. A penas como un indicador, entre otros posibles, se tiene que la pobreza prácticamente se ha estabilizado en torno al 44% de la población y ha aumentado la inseguridad ciudadana. Más aún, en el 2006, el 40% de la población opinó que el país “está igual” y el 31% que “está peor” que cuando tomó posesión el actual gobierno, contra sólo un 29% que consideró que el país “está mejor” (IUDOP, 2006a).

La responsabilidad pública del gobierno frente a la sociedad incluye la capacidad de dar respuesta a las demandas de la población y ofrecer resultados (*responsiveness*) y la rendición de cuentas sobre el buen uso de los recursos públicos (*accountability*). La gobernabilidad no es sólo una condición de la sociedad civil dispuesta a ser gobernada, sino sobre todo una condición del gobierno en términos de capacidad para gobernar.

En el país, los problemas de gobernabilidad están asociados a la polarización y la falta de concertación. Durante el período de post-guerra, el gobierno de 1999 a 2004 se caracterizó por una disminución de los espacios de diálogo y coordinación que condujo al tensionamiento vivido durante las elecciones presidenciales de 2004.

La baja participación ciudadana en diferentes espacios del gobierno municipal como las sesiones o los Cabildos Abiertos puede estar relacionada con el hecho que en el 2004 un 64.5% de las personas encuestadas consideran que las personas funcionarias municipales hacen poco o nada de caso ante las demandas ciudadanas. Más aún, el 67.3% considera que el Concejo hace poco o nada de caso ante quejas sobre problemas locales. Sin embargo, el 73% evalúa la atención de trámites como buena o muy buena, frente a un 47.4% que evalúa que los servicios municipales son buenos o muy buenos (IUDOP, 2004).

A la hora de tomar decisiones sobre políticas públicas, la ciudadanía debe poder influir en las decisiones y tener control final de la agenda política en igualdad de condiciones para la consideración de sus intereses, debe contar con condiciones para tener una comprensión ilustrada y tener acceso a fuentes alternativas de información. Por su parte, las personas funcionarias electas deben cumplir con su responsabilidad.

Antes de que se adopte una decisión o política públicas, todas las personas miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para informarse y para hacer que sus puntos de vista sean conocidos y tomados en cuenta. Las personas miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y cuáles asuntos deben ser incorporados en la agenda, de modo que las políticas están siempre abiertas a cambios introducidos por las personas miembros.

Sólo así se garantiza el consenso de todos. De modo que las personas representantes responsables de tomar decisiones, sólo pueden aumentar su poder de decisión a costa del consentimiento de la población destinataria de dichas decisiones.

Sin embargo, un ejemplo de autoritarismo en el país es el estilo de gobierno arbitrario y discrecional por parte de las personas políticas profesionales y de las personas funcionarias de la administración pública tanto central como local (Artiga-González, 2003: 535-539).

A la hora de instrumentar las decisiones tomadas sobre política pública, las personas funcionarias electas deben rendir cuentas sobre el gasto y sobre los resultados. Por su parte la ciudadanía debe realizar control o contraloría ciudadana. En última instancia, ante la insatisfacción de los resultados de la gestión de manera sistemática o problemas de clara incompetencia, le corresponde el derecho de revocatoria de la representación delegada.

Las personas ciudadanas tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas y que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político particular, de otras personas, personas expertas, libros, y medios de comunicación social.

En términos de rendición de cuentas y contraloría ciudadana se tiene que un 65.5% de la población encuestada expresa que no confía o confía poco en el manejo de fondos por parte de los gobiernos municipales.

La representación --en tanto resultado del voto como participación elemental--, es insuficiente para la democracia. Por lo que se necesita promover y contar con la participación ciudadana durante todo el período de gobierno, hasta la próxima elección.

Se abre aquí un espacio para la participación política de la ciudadanía para corregir las imperfecciones de la representación política y para influir en las decisiones de las personas representantes para asegurar que responden a las demandas, necesidades y expectativas de la población.

IV. Democracia con futuro

Al menos como punto de partida, la democracia puede ser definida como un sistema político respetuoso de las libertades fundamentales de las personas ciudadanas, que se caracteriza por una mayor inclusión de la población y una participación efectiva en el gobierno y la vida pública. Es decir, es una forma de gobierno que limita el poder político en beneficio de la libertad individual.

Generalmente la democracia es entendida como un conjunto de reglas y principios sobre el procedimiento para la toma de decisiones en una sociedad, pero no se limita a ello. Así, en El Salvador, con los Acuerdos de Paz se pasó de un enfrentamiento armado abierto a la institucionalización del conflicto social. Los Acuerdos implicaron la redefinición general del marco de condiciones políticas en que se ventila el conflicto social y el establecimiento de nuevas reglas del juego para canalizar institucionalmente su resolución (Ramos, 1996: 12).

La construcción de una cultura política democrática en un contexto de cultura autoritaria extendida y arraigada, rebasa en mucho la reforma general del régimen político promovida por los Acuerdos de Paz (Ramos, 1996: 10). La cultura política se caracteriza por la poca confianza en las instituciones, la presencia de actitudes autoritarias y la ambivalencia de un sector de la población hacia la democracia (Córdova, 2004: 37).

Además, los Acuerdos de Paz no se orientaron a anular las causas de la guerra y mucho menos las causas del conflicto social. El tema económico y social es el área menos desarrollada y consistente de todo el documento. Su función fue la de mero elemento estabilizador para garantizar la viabilidad del proceso político (Ramos, 1996: 10).

La democracia supone la celebración de elecciones como elemento básico, pero va más allá. Para que el régimen sea considerado democrático, se necesitan algo más que las elecciones periódicas y libres y la ampliación del debate público. Hace falta una participación efectiva, un involucramiento directo de la ciudadanía en la toma de decisiones, nuevos partidos políticos, la apertura a candidaturas independientes, y más información a través de los medios de comunicación, por ejemplo (Artiga-González, 2002: 72).

Más aún, más allá de la democracia como régimen político, hay que recordar del Taller anterior que la democracia es el resultado de la combinación de un régimen político, con un estilo de vida de un particular tipo de personas ciudadanas, una cultura política y un tipo de políticas públicas.

Parte de las dificultades de esta democracia sin pasado radica en la coexistencia del autoritarismo con la democracia. Esta democracia es heredera de instituciones autoritarias como el dominio fraudulento de elecciones, las elecciones no competitivas, el sistema de partido único sin alternancia política, la no reelección escrupulosamente cumplida para asegurar la circulación de élites y la representación proporcional, establecidos en Constitución Política de 1962 (Alcántara, 1999).

En el apartado anterior ya hemos visto su influencia en las principales instituciones de una democracia como régimen político. Un balance de la democracia en El Salvador a este nivel, ya resulta insuficiente. Si ampliamos la noción de democracia y tomamos en cuenta el estilo de vida de un particular tipo de personas ciudadanas, la cultura política y el tipo de políticas públicas, el balance será realmente una serie de retos para una democracia solamente con futuro. Con la libertad que da el hecho de que en materia de democracia “está todo por hacer”.

Preparado en Santa Tecla, 8 de octubre de 2006.

Editado en Antiguo Cuscatlán, 12 noviembre de 2007.

Referencias bibliográficas

AGUILAR, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", *La Hechura de las Políticas*, México D.F., Porrúa, Pág. 21-81.

ALCANTARA, Manuel (1999), "El Salvador", *Sistemas Políticos de América Latina*, Vol. II México, América Central y el Caribe, Madrid, Tecnos, Pág. 127-171.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Alvaro (2006), "Las elecciones 2006 en perspectiva", *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 61, No. 688-689, San Salvador, UCA, Pág. 237-260.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Alvaro (2004), *Elitismo competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, San Salvador, UCA Editores, 258pp.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Alvaro (2003), "El autoritarismo que se niega a morir y que prefiere acabar con la democracia política", *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 48, No. 656, San Salvador, UCA, Pág. 531-540.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2002), "La difícil democratización del régimen político salvadoreño", en Héctor DADA HIREZI (Coord.), *Más allá de las elecciones. Diez años después de los Acuerdos de Paz*, San Salvador, FLACSO, Pág. 15-77.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro (2000), *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, Fundación Guillermo Manuel Ungo (FundaUngo), 233pp.

BERROCAL, Elena y Luis Armando GONZÁLEZ (2000), "La democracia y la cultura política", *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 45, No. 619-620, San Salvador, UCA, Pág. 527-545.

BOELL- Latinoamérica (2006), "Elecciones en El Salvador 2006", <http://boell-latinoamerica.org/es/web/581.html>, (Consultada el sábado 10 de noviembre de 2007).

CAMOU, Antonio (1997), "Gobernabilidad y Democracia", Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática No. 6, México, Instituto Federal Electoral, 61pp.

CIDAI (2006d), "Democratización y cultura política en El Salvador", *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 61, No. 688-689, San Salvador, UCA, Pág. 309-314.

CIDAI (2006e), "Las elecciones legislativas y municipales de 2006: polarización sociopolítica y erosión institucional", *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 61, No. 688-689, San Salvador, UCA, Pág. 195-218.

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo; José Miguel CRUZ y Mitchell SELIGSON (2004), *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004: Percepciones y realidades de la población salvadoreña*, San Salvador, IUDOP/ FundaUngo, 235pp

CÓRDOVA MACIAS, Ricardo y Miguel Cruz, *Cultura política de la democracia en El Salvador* <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/ircmTC/EL%20SALVADOR.ppt> (consultado 10 nov.2007)

DAHL, Robert (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 246pp.

DIAMOND, Larry (1993) “Tres paradojas de la democracia”, en Larry DIAMOND y Marc PLATTNER (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Pág. 89-101.

FUSADES (2005), *Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de rendimiento y Plan de Fortalecimiento*, San Salvador, FUSADES, 85pp.

El Diario de Hoy (2006), “Elecciones Alcaldes y Diputados 2006”, “”, <http://www.elsalvador.com/especiales/2006/elecciones/home/index.asp>, (Consultado el sábado 10 de noviembre de 2007).

GARCÍA, Ana Isabel y Enrique GOMÁRIZ (2001), “Género y ciudadanía en Centroamérica: Otra mirada al horizonte”, en Ricardo CÓRDOVA MACÍAS; Günter MAIHOLD y Sabine KURTENBACH (Comps.), *Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica*, San Salvador, Fundación Guillermo Manuel Ungo, Pág. 201-233.

GONZÁLEZ, Luis Armando (2006), “Elecciones y deterioro de la institucionalidad política”, <http://boell-latinoamerica.org/es/web/586.html> (Consultado el sábado 10 de noviembre de 2007).

GUTIÉRREZ, Raúl (2007), “El Salvador: Críticos de la Democracia”, <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=42018>, (Consultado el sábado 10 de noviembre de 2007).

ISDEMU (2006), “La Participación Política de las Mujeres”, *Boletín* No. 7, 4pp., <http://www.isdemu.gob.sv/Principal/Noticias/Boletines/docum/2006/ParticipPolitica.pdf>, (Consultado el sábado 10 de noviembre de 2007).

IUDOP (2006), “Informe evaluación del año 2006”, *Informe 112*, <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informacionencuestas.htm>, (Consultado el sábado 10 de noviembre de 2007).

IUDOP (2006a), “Encuesta de Opinión de Evaluación del Segundo Año de Antonio Saca”, *Informe 111*, <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informacionencuestas.htm>, (Consultado el sábado 10 de noviembre de 2007).

IUDOP (2006b), “Los determinantes de las preferencias políticas en 2006”, *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 61, No. 688-689, San Salvador, UCA, Pág. 219-236.

MERINO, Mauricio (1997), “Participación ciudadana en la democracia”, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática No. 4, México, Instituto Federal Electoral. 58pp.

RAMOS, Carlos Guillermo (1996), “El Salvador: En el incierto camino de la gobernabilidad democrática”, *Cuadernos de Trabajo* No. 11, San Salvador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Pág. 237-260.

RODRÍGUEZ MELÉNDEZ, Roberto y Rommel SANDOVAL ROSALES (2003), “El sistema electoral: cuestiones sobre la Constitución, la democracia y la representación”, *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)* Vol. 48, No. 653-654, San Salvador, UCA,

Pág. 259-275.

SALAZAR, Luis y José WOLDENBERG (1994), "Principios y valores de la democracia", Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática No. 1, México, Instituto Federal Electoral. 51pp.

SCHMITTER, Philippe y Terry Lynn KARL (1993) "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry DIAMOND y Marc PLATTNER (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Pág. 37-49.

TOURAINÉ, Alan (1994), *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 452pp.

WOOD, Elisabeth Jean (2000), "From Civil War to Democracy", *Forging Democracy from Below. Insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge, Cambridge University Press, Pages 3-22.