

El crimen violento y la democracia en El Salvador*

Elin Cecilie Ranum**

Resumen

Este artículo pretende explorar cómo la falta de seguridad pública y los altos niveles de violencia impiden el proceso de democratización en El Salvador. Esto se realizará a través de una revisión de las respuestas gubernamentales al fenómeno, valorándolas en una perspectiva de respeto a los derechos humanos y los valores democráticos tal como establecieron los Acuerdos de Paz. También se revisará de qué manera la percepción de inseguridad influye en la construcción de una cultura política entre los salvadoreños. Con este trabajo se pretende ampliar la perspectiva de los diferentes factores que ponen en riesgo las nuevas democracias latinoamericanas, así como ilustrar el costo que podrían tener los altos niveles de violencia que vive El Salvador.

Palabras clave:

autoritarismo, cultura, democracia, derechos humanos, El Salvador, encuestas, Estado, fuerzas armadas, institucionalidad, partidos políticos, policía, seguridad pública, transición, victimización, violencia.

* Este artículo es una síntesis y actualización de la tesis de maestría "Violent Crime in Post-War El Salvador: An Obstacle to Democracy?", presentada para obtener el título Ex.Philol en el Departamento de Historia de la Universidad de Trondheim (NTNU), Noruega.

** Analista del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), UCA. Correo electrónico: eranum@iudop.uca.edu.sv.

Como se sabe, El Salvador es uno de los países más violentos del mundo. Cerca de 11 personas fueron asesinadas a diario en 2006, y casi una de cada cinco fue víctima de un crimen. La falta de seguridad pública se ha convertido en la principal preocupación de los salvadoreños, quienes, en ausencia de respuestas eficientes por parte de sus gobernantes, están dispuestos a renunciar a derechos humanos y libertades civiles, aceptar líderes autoritarios y el uso ilegal de la fuerza a cambio de tener su derecho a la seguridad garantizado. Por la falta de seguridad pública, los ciudadanos pierden la confianza en sus gobernantes, en el sistema democrático y sus instituciones, y la inseguridad erosiona también la confianza interpersonal y el sentimiento de solidaridad.

Esta realidad contrasta con el optimismo que reinaba en el país hace 15 años. Los Acuerdos de Paz pusieron fin a una sangrienta guerra civil y décadas de gobiernos autoritarios. Con ellos se inició un largo proceso de transición de la sociedad salvadoreña, lo cual implicaba no únicamente la transición de la guerra a la paz, sino también de un régimen autoritario a la democracia. La disolución de las antiguas fuerzas de seguridad pública fue uno de los logros más importantes de los Acuerdos, así como la eliminación del poder político de las Fuerzas Armadas, que a partir de 1992 tuvieron que ver su papel en la vida política salvadoreña fuertemente reducido. A 15 años de la firma de la paz, no cabe duda de que El Salvador ha tenido logros importantes: elecciones competitivas y libres son celebradas regularmente y permiten la participación tanto de la derecha como de la izquierda política; nuevas instituciones de carácter civil han sustituido a las antiguas fuerzas represivas; y otras instituciones clave han sido sujetas a reformas. Sin embargo, la democracia salvadoreña es aún frágil e incompleta, las instituciones no han alcanzado el carácter democrático que se aspiraba, y los altos niveles de violencia y la falta de un Estado de derecho son precisamente algunas características que ponen en duda la calidad y la estabilidad de la democracia salvadoreña.

1. ¿Qué es la democracia?

El concepto de democracia ha sido debatido durante casi tres milenios, desde la época de Aristóteles hasta la actualidad, con los analistas contemporáneos. La palabra por sí misma nos da una idea de lo que estamos hablando: *demos* significa “pueblo”; *kratein*, “gobierno”. Por lo que democracia se refiere a gobierno del pueblo (Seligson y Booth, 1995). No obstante, esto no significa que la democracia sea un concepto fácil de definir, pues no existe ningún consenso sobre éste, tampoco una definición única ni una lista de criterios que un régimen deba cumplir para merecer la etiqueta de ser democracia. Por ello, una pregunta crucial en este contexto es, precisamente, ¿qué es la democracia? Responder a esta pregunta requiere una revisión de algunas de las teorías que han influenciado el debate, y evaluar su utilidad y sus limitantes, lo cual nos ayudará a llegar a una definición aplicable a la realidad salvadoreña y que nos servirá como base para el análisis final de este trabajo.

Participación, libertad y equidad fueron los elementos centrales en la teoría clásica (Held, 1996) sobre la democracia. Esta postura fue abandonada por la nueva generación de teóricos que dominaron en el primer período después de la Segunda Guerra Mundial, quienes enfatizaron la dimensión competitiva de la democracia. Joseph Schumpeter fue uno de los pioneros de esa generación, y presentó una definición minimalista de la democracia, en la cual el elemento central es la lucha competitiva por el poder por medio de elecciones. Samuel Huntington (1991) retomó el modelo de Schumpeter, argumentando que “un sistema político es democrático en el nivel de que sus tomadores de decisión más poderosos son seleccionados por medio de limpias, honestas y periódicas elecciones, donde todos los candidatos libremente compiten por votos y en las cuales virtualmente toda la población adulta tiene el derecho al voto”. Este enfoque de una lista minimalista de criterios para la democracia ha sido criticado por destacados analistas y politólogos, quienes sostienen que cuando se establece la

celebración de elecciones como criterio único para la democracia, se corre el riesgo de ignorar importantes debilidades del sistema. Los países centroamericanos, particularmente El Salvador y Guatemala, sirven como ejemplos e ilustran el fracaso del electoralismo, tal como lo expresa Terry Lynn Karl (1995), quien argumenta que la experiencia de estos dos países muestra que el mero hecho de celebrar elecciones y la existencia de una competencia entre partidos políticos no ha sido suficiente para constituir una democracia. El destacado analista Larry Diamond (1999) ha apoyado la postura de Karl, y sostiene que una concepción minimalista de la democracia puede ignorar el hecho de que una importante parte de la población es excluida de la competencia por el poder, y que importantes áreas de la toma de decisión se encuentran fuera del control de los funcionarios electos.

Robert A. Dahl (1971, 1989) introdujo el concepto de “poliarquía”, y de esta manera agregó la dimensión participativa a la competitiva al concepto de la democracia. Dahl aplicó el concepto de la poliarquía para diferenciar entre un régimen que claramente tiene algunos elementos democráticos, y una democracia plena y completa. De acuerdo con Dahl, la poliarquía requiere de la existencia de siete instituciones: funcionarios electos; elecciones libres e imparciales; el sufragio inclusivo; el derecho a ser candidato; la libertad de expresión; información alternativa; y autonomía asociativa¹. De acuerdo con Dahl, estas instituciones son todas necesarias en una democracia, sin que esto signifique que sean suficientes². Aunque reconocida, la teoría de Dahl también ha sido criticada por algunos analistas (Kart, 1996; Sieder, 1996; Diamond, 1999; O’Donnell, 1996) por el hecho de que no incluye la subordinación de las fuerzas armadas al control civil en sus criterios para la poliarquía. Además, la teoría ha sido criticada por su énfasis en los proce-

dimientos, lo cual puede ignorar el resultado sustantivo de la democracia (política). Guillermo O’Donnell (1999) ha presentado importantes observaciones sobre las deficiencias de la poliarquía, y señala la falta de rendición de cuentas (*accountability*) como una de las principales características de las poliarquías latinoamericanas. También argumenta que la poliarquía no da ninguna garantía de la existencia de un Estado de derecho, cuya ausencia es otra característica de muchos regímenes latinoamericanos en la actualidad.

De acuerdo con O’Donnell, el Estado de derecho va más allá de sólo ser una mera característica de un sistema legal, sino que también debe caracterizar al Estado democrático en su totalidad. Para ser democrático, un sistema legal debe: “1) sostener las libertades políticas y garantías de la poliarquía; 2) sostener los derechos civiles de toda la población; y 3) establecer redes de responsabilidad y *accountability* que conlleven a que todos los agentes públicos y privados, incluyendo los funcionarios del rango más alto de un régimen, sean sujetos a mecanismos apropiados y legales para controlar la legalidad de sus acciones”. En ausencia de un Estado de derecho, los derechos civiles no pueden ser garantizados, y esto es precisamente lo que está ocurriendo en las recientemente establecidas poliarquías latinoamericanas. Como consecuencia, la mayoría de los latinoamericanos viven en lo que O’Donnell llamaría “ciudadanía de baja intensidad”: “[...] muchos individuos son ciudadanos en relación con sus derechos políticos, sin embargo no son ciudadanos en relación con sus derechos civiles.” De acuerdo con O’Donnell, “la democracia no es únicamente un régimen político (poliárquico), sino también un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos, así como entre los mismos ciudadanos, bajo un tipo de gobernación que defiende tanto los derechos de la ciudadanía política como los

1. Según Dahl, la autonomía asociativa es el derecho a libremente formar asociaciones u organizaciones independientes, incluyendo partidos políticos.
2. Dahl prefiere reservar el término democracia para un sistema político cuya característica es ser responsable con todos, o casi todos, sus ciudadanos.

de la ciudadanía civil, y una red completa de responsabilidades.”

Otros teóricos han dado aún más énfasis en los resultados sustanciales de la democracia, introduciendo el principio de la autonomía democrática. Este principio incluye responsabilidad política, una sociedad civil democráticamente organizada, participación local, el control por parte de los ciudadanos sobre la agenda política, y la garantía de ciertos derechos socio-económicos (Held, 1996). El problema con esta teoría es, como señalan varios analistas, que aunque todos estos atributos son deseables, esta definición difícilmente puede aplicarse en el análisis de sistemas políticos (Karl, 1996; Huntington, 1991). ¿Cuáles son entonces los elementos que debemos incluir en la definición de democracia que podría servir como base para el análisis sobre el impacto de la violencia en la gobernabilidad de El Salvador, y que además ayude a ilustrar avances y debilidades de la transición salvadoreña?

Tomando en cuenta las deficiencias mencionadas del modelo de la democracia electoral de Schumpeter y la historia reciente de El Salvador —que ha demostrado que el simple hecho de celebrar elecciones no es suficiente para establecer una democracia—, es necesario buscar una definición que establezca más requisitos que este modelo. Los criterios de Dahl son suficientes para establecer una democracia política (poliarquía); sin embargo, ésta no debe considerarse como una democracia plena, sino que también se deben incluir los componentes que enfatiza O'Donnell: una democracia debe garantizar el Estado de derecho, una ciudadanía plena (incluyendo la garantía de los derechos y obligaciones políticos y civiles) para todos los ciudadanos y el respeto de los derechos humanos. Asimismo, las fuerzas armadas deben estar subordinadas al control civil, y

deben existir mecanismos que garanticen la responsabilidad, la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia de las instituciones del Estado y de los actores políticos³. Además, la democracia debe ser percibida como un proceso, en el cual es fundamental democratizar las estructuras formales del Estado, es decir, hacerlas más libres, responsables, representativas y accesibles. Dicho proceso incluye también el fortalecimiento de las instituciones, la extensión y la garantía de los derechos políticos y civiles, el fortalecimiento de la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de responsabilidad y transparencia, y que todos los actores (políticos y no políticos) sean sujetos del Estado de derecho. Este proceso puede iniciar con el establecimiento de una poliarquía, y si se permite, podría acumularse en una democracia plena y consolidada.

La dinámica de este proceso merece un poco de atención. Lo que en las ciencias políticas ha sido llamado “la transición a la democracia” debe entenderse como una primera transición, un proceso donde un régimen autoritario ha sido derrotado y sustituido por una democracia política (poliarquía). La segunda transición, la transición a una democracia plena y consolidada, inicia donde termina la primera, y en ella se trata de pasar de una democracia política (en muchos casos formal) a una democrática (O'Donnell, 1992b)⁴. En el caso de muchos países latinoamericanos, incluyendo a El Salvador, la primera transición resultó en el establecimiento de poliarquías o democracias políticas; sin embargo, muchos de estos regímenes aún no se han desarrollado en democracias plenas y consolidadas.

De acuerdo con Diamond y otros (1999), una democracia podría considerarse consolidada cuando “la democracia se ha convertido en el único modo de gobernación en

3. Referente al término “democracia delegativa” de O'Donnell (1992a).

4. Referente al concepto de O'Donnell de las dos transiciones: la transición a la democracia y la transición de consolidación de la democracia (1992b). Quizá es mejor entender a la primera transición como una liberación de regímenes autoritarios y no una democratización, ya que ésta no puede realizarse sin la existencia de un cierto juego de elementos democráticos.

un país”, y esto sucede cuando “todos los actores políticos, incluyendo las masas de la ciudadanía, rechazan cualquier otra forma de gobernación y aceptan las reglas y los procesos constitucionales existentes como los únicos mecanismos para luchar por el poder y perseguir sus intereses”. O más bien, cuando todos los actores consideran a la democracia como la mejor forma de gobernar (Linz y Stepan, 1996). No obstante, esta definición minimalista de la consolidación, aunque considera los procesos o las reglas de la democracia (muchas veces política), no abarca la calidad de la democracia, o los resultados o productos sustantivos de la democracia, tal y como nos recuerda O'Donnell (1996), quien incluso cuestiona la utilidad del término “consolidado” en torno al debate sobre la democracia. Aunque deben reconocerse los señalamientos de O'Donnell, la consolidación de la democracia puede ser un concepto útil siempre y cuando la consolidación democrática y la democratización se entiendan como dos procesos que intervienen mutuamente y que difícilmente se dan por separado. La democratización de una sociedad aumenta las posibilidades de que una democracia pueda consolidarse, así como una democracia debe ser democrática antes de ser consolidada. De esta manera, la consolidación democrática es simplemente el hacer la democracia estable y reducir los riesgos de derrocamiento del régimen, y la democratización es hacer la democracia (política) democrática. Ahora bien, la cuestión es cómo lograrlo.

El compromiso democrático de las elites de poder es probablemente el único criterio para el establecimiento de una poliarquía. Los procedimientos de la poliarquía pueden ser establecidos y respetados cuando existe un acuerdo al respecto entre los actores políticos clave. Mientras estos sigan comprometidos con las reglas del juego, la poliarquía probablemente se mantendrá. No obstante, para poder construir una democracia de acuerdo con la definición acordada para

nuestro caso, es necesario tomar en cuenta otros factores, tal como la importancia de la cultura política en este proceso. De igual manera, el fortalecimiento de instituciones (el sistema judicial, por ejemplo) y las relaciones cívicas-militares merecen algo de atención⁵.

La cultura política se entiende como “las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones predominantes de un pueblo sobre el sistema político de su país y el papel del ser mismo en este sistema.” (Diamond, 1999). A esta definición de Diamond se debe agregar las prácticas de los ciudadanos, es decir, la forma en que ellos actúan dentro del sistema político, y cómo los valores, actitudes y creencias son transformados en prácticas. La cultura política podría entenderse como la dimensión subjetiva de la vida política, del sistema político (el régimen, sus instituciones y la nación), el proceso político (las políticas y la interacción entre actores políticos y no-políticos) y la política (los productos de políticas y decisiones) (Diamond, 1999). Es un juego de valores que cambian con el tiempo por medio de un proceso de aprendizaje político y socialización. La cultura política puede ser totalitaria, autoritaria o democrática, entre otras. En nuestro caso, es la cultura política democrática la que nos interesa, ya que la democracia requiere de un cierto nivel de valores, orientaciones y prácticas políticas y culturales no únicamente por parte de sus líderes, sino también por parte de sus ciudadanos.

Los elementos que recibirán nuestra atención en este estudio son legitimidad política (o legitimidad del régimen), participación y tolerancia. La legitimidad política incluye el apoyo y la confianza de los ciudadanos en la democracia, y cómo ellos perciben el sistema democrático y el desempeño de sus gobernantes y de las instituciones. La participación se refiere a la manera en la cual los ciudadanos expresan su derecho a participar en el sistema político (siendo por vía de partidos

5. Para los fines de este estudio, sólo se toman en cuenta estos factores, pero no se niega la importancia del sistema de partidos políticos, la forma del sistema democrático (presidencialismo contra parlamentarismo), el desarrollo socio-económico y los factores externos, entre otros.

políticos, organizaciones cívicas, protestas o voto). La tolerancia abarca la aprobación de las libertades civiles, particularmente de los derechos de otros ciudadanos cuando éstos cuestionan las convicciones de uno mismo.

¿Cuál es entonces el papel de estos tres elementos en la consolidación de la democracia? Para muchos teóricos, la legitimidad política es una de las principales claves para la consolidación y estabilidad democrática. Todos los sistemas políticos requieren de legitimidad para su supervivencia, y la erosión de legitimidad frecuente la lista de factores que provocan el derrocamiento de regímenes⁶. Por otra parte, la participación ciudadana y la sociedad civil son importantes espacios para el aprendizaje político, y juegan un papel importante en la consolidación de la democracia a través del concepto de capital social. El capital social (entendido como una serie de factores —tales como confianza, normas y redes— que facilitan acciones coordinadas) refuerza el desempeño político y económico, así como aumenta la eficiencia de las instituciones públicas (Putnam, 1993). Finalmente, la tolerancia y el respeto por los derechos de las personas son importantes factores para el desarrollo de una ciudadanía plena y la estabilidad democrática (Seligson y otros, 2000).

¿Cómo se construyen entonces estos valores? Sin duda, la experiencia democrática es la fuente principal para el desarrollo de una cultura política. Valores como el apoyo a la democracia y la creencia en ésta como la mejor forma de gobierno se desarrollarán con base en experiencias positivas en torno a la democracia. De acuerdo con Diamond (1999), el desempeño político de un sistema (la manera en la cual éste cumple con su promesa de libertad, democracia y derechos políticos) es más importante para el apoyo incondicional a la democracia que el desempeño del régimen en términos socio-

económicos; sin embargo, el mismo analista sostiene que el desempeño del régimen tiene mucha importancia en las primeras fases de la democracia. En este contexto, se debe señalar que el apoyo a la democracia no es equivalente a la percepción de la eficacia de un régimen. La eficacia de un régimen depende de su capacidad de resolver los problemas de los ciudadanos, quienes evalúan el desempeño del sistema según los resultados de los gobernantes frente a sus preocupaciones (por ejemplo, en materias socio-económicas y de seguridad pública). De igual manera, el funcionamiento de las instituciones es importante para la eficacia de un régimen, ya que la buena marcha de las instituciones (que son eficientes y transparentes) tiene un impacto positivo en el desempeño del régimen y aumentará la confianza de los ciudadanos en las mismas. La confianza en las instituciones y la eficacia de las instituciones se alimentan mutuamente: la confianza aumenta la eficacia de las instituciones y viceversa. Además, la confianza institucional es de suma importancia para el apoyo a y la creencia en la democracia.

El liderazgo político y sus actitudes influyen en las creencias y los valores de los ciudadanos. Si los líderes y actores políticos respetan los valores democráticos y las restricciones puestas por la democracia, esto tendrá un impacto positivo en los valores de los ciudadanos. Por otro lado, los líderes políticos pueden reforzar actitudes antidemocráticas no únicamente manifestándolas, sino también en el caso de que no las denuncien (Diamond, 1993). Confianza y normas de reciprocidad son también elementos importantes para el capital social, ya que facilitan redes de compromisos cívicos e interacción organizada y horizontal (Putnam, 1993; Diamond, 1999). La dinámica entre estos dos factores es de retroalimentación: la confianza genera cooperación, y la cooperación genera confianza, así como las redes

6. La desconsolidación del sistema bipartidista en Venezuela podría servir como ejemplo. Cabe mencionar que la legitimidad política podría reducir el riesgo de derrocamiento. Ese fue el caso de Costa Rica, donde, a diferencia de Venezuela, el sistema político democrático no se vio amenazado por la fuerte crisis económica de los años 80.

de compromisos cívicos generan confianza y normas de reciprocidad, y viceversa. De esta forma, las formas de capital social tienden a incrementarse a través de su uso, y a reducirse cuando no son usadas (Putnam, 1993)⁷. Todo este proceso es simplemente un asunto de socialización y educación cívica, lo cual nos lleva al punto de cómo la cultura política puede surgir. La cultura política debe entenderse como un proceso de socialización donde cada factor refuerza a los otros. Siendo así, es obvio que una cultura política democrática no surge el día que se establece la democracia política, sino que se desarrollará mediante el proceso democrático. Una cultura política democrática, entonces, no debe considerarse como una precondition para la democracia política, sino que más bien es un producto de ésta, que juega un papel crucial para que la democracia se vuelva más democrática.

Este artículo enfatiza la importancia de la cultura política y la legitimidad del sistema democrático en el proceso de consolidación de la democracia. Para discutir el caso salvadoreño en la época de posguerra, serán utilizados indicadores como el apoyo a la democracia, la evaluación del desempeño de los gobernantes y el sistema, las actitudes de los salvadoreños hacia regímenes autoritarios, niveles de confianza institucional, participación electoral y el respeto por los derechos humanos y la ley. Por otro lado, no se debe ignorar la importancia de otros factores, como el fortalecimiento de las instituciones del Estado: burocracia, instituciones políticas (partidos políticos), sistema electoral, sistema legislativo, Estado de derecho y sistema judicial. En una democracia, las instituciones del Estado deben ser representativas y responsables. Asimismo, el establecimiento de mecanismos de monitoreo y transparencia son claves.

Como se mencionó anteriormente, el sistema judicial y las relaciones cívicas-militares

son relevantes en nuestro caso. El sistema judicial es de suma importancia, ya que el acceso a la justicia es una precondition para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y, en consecuencia, la construcción de una ciudadanía plena. Históricamente, el sistema judicial en El Salvador ha sido manipulado y usado como una herramienta por parte de los gobernantes autoritarios, y por ello la implementación de reformas judiciales es primordial en el proceso democrático del país. De igual manera, debido a la larga historia de regímenes militares en El Salvador, la sumisión de las fuerzas armadas al control civil es de suma importancia para la democratización del país, así como una clara definición del mandato de las fuerzas armadas y el respeto por el mismo. Dentro de un marco democrático, las fuerzas armadas deben ser separadas de la vida política y las responsabilidades no-militares, como seguridad interna, trabajo policial, desarrollo rural e inteligencia doméstica. La participación militar en asuntos domésticos socava el carácter civil de un régimen, y aumenta el riesgo de intervención militar en la vida política (Diamond, 1999; Sieder, 1996). En este aspecto, la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública será un indicador importante para evaluar el impacto del crimen y la violencia en el proceso de democratización en El Salvador⁸.

Antes de pasar a la realidad salvadoreña, vale la pena mencionar que algunos analistas han reflexionado sobre el impacto en la democracia de altos niveles de crimen y violencia. Según Diamond (1999), es más probable que la falta de seguridad pública tenga un impacto negativo en nuevas democracias, donde el Estado es frágil y fragmentado, que en democracias consolidadas. Altos niveles de crimen y violencia podrían ser factores de desestabilización social, sobre todo en zonas de posconflicto, como El Salvador. De igual

7. Albert Hirschmann llamaría a este fenómeno "recursos morales" (Putnam, 1993).

8. Dadas las limitaciones del estudio, no se ha podido estudiar a profundidad el desarrollo de las reformas judiciales y el impacto directo de la violencia en estas; sin embargo, se cuenta con suficientes elementos para hacer una breve evaluación sobre el estado del sistema de justicia en el país.

manera, el Estado podría perder el derecho exclusivo del control y uso legítimo de fuerza en el caso de que persistan altos niveles de crimen y violencia. Un contexto violento puede socavar el respeto por la ley entre los ciudadanos y funcionarios del Estado, quienes podrían llegar a aceptar métodos drásticos e ilegales para controlar la violencia, tales como el uso excesivo de la fuerza policial, escuadrones de vigilancia popular y grupos de exterminio dirigidos por miembros de la fuerza policial, que aspiran a limpiar los espacios públicos de personas sospechosas y potenciales criminales. Ayres (1998) ha señalado que altos niveles de crimen y violencia afectan el capital social, ya que reemplazan la confianza con el miedo y dificultan la organización comunitaria. Además, impiden el desarrollo por su impacto negativo en la economía y el clima de inversiones, así como absorben recursos a costa de otros asuntos importantes para el desarrollo, lo cual a su vez debilita el desempeño del Estado y de esta manera reduce la legitimidad del mismo (Ayres, 1998; Diamond, 1999).

2. La transición salvadoreña

Los Acuerdos de Paz iniciaron la transición a la poliarquía en El Salvador, la cual ha manifestado importantes alcances. La celebración de las elecciones de 1994 fue el primero paso para institucionalizar elecciones libres y competitivas, las cuales desde entonces se celebran periódicamente. A partir de esas elecciones, el antiguo movimiento guerrillero se ha consolidado como una importante fuerza política. Y aunque hasta la fecha no se ha dado una alternancia de poder, el FMLN actúa como un desafío constante para el partido de gobierno. Los actores políticos, además, se han mostrado comprometidos con importantes procedimientos políticos que sostienen la democracia política. De igual manera, la disolución de las antiguas fuerzas de seguridad pública y la creación

de la Policía Nacional Civil (PNC) son logros cuya importancia no puede ser menospreciada. La separación de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad interna, y su subordinación al control civil son otros frutos de los Acuerdos de Paz que fortalecen el carácter democrático del nuevo Estado salvadoreño. Por otra parte, con la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Estado salvadoreño cuenta con un mecanismo institucional y civil para velar por el cumplimiento de los derechos humanos en el país, así como el énfasis dado en los Acuerdos de Paz y en el informe de la Comisión de la Verdad sobre la necesidad de reformas judiciales aumentó el prospecto de una mejor garantía de justicia y la construcción de un Estado de derecho.

Dicho lo anterior, si bien se ha logrado en El Salvador la primera transición de un régimen autoritario a una democracia política (formal), el país aún se encuentra en la segunda transición, donde la poliarquía debe transformarse en una democracia plena y consolidada. A 15 años de la firma de los Acuerdos de Paz, vale la pena revisar el estado de algunos logros alcanzados, y estudiar los avances en la construcción de la democracia salvadoreña, la cual todavía es muy frágil, inestable e incompleta.

3. La magnitud del crimen violento en El Salvador

En su período de posguerra, El Salvador ha ganado fama como uno de los países más violentos del mundo. Según datos de la PNC, 3,906 personas fueron asesinadas en 2006, lo que equivale a una tasa de 57 homicidios por cada 100 mil habitantes, y ubica a El Salvador en el primer lugar en términos de violencia en todo el continente americano⁹. Este dato da continuidad a la tendencia de crecimiento de los homicidios que se verifica a partir de 2004. Desde el

9. Durante muchos años, Colombia ostentó la tasa más alta de homicidios en Latinoamérica (en 2003, alcanzó un nivel de 56 homicidios por cada 100 mil habitantes) (Álvarez, 2006). Sin embargo, a partir de 2004, ese país ha experimentado una fuerte reducción en el índice, logrando así ubicarse por debajo de algunos países centroamericanos. Los datos accesibles revelan que, en la actualidad, El Salvador tiene la tasa más alta.

cese del conflicto armado, sólo en 1999 y 2000 se dio una cierta estabilización e, incluso, una reducción en los niveles de homi-

cidios en relación con los primeros años de posguerra.

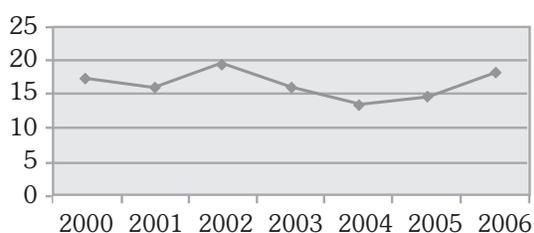
Tabla 1
Número y tasa de homicidios (por cada 100 mil habitantes) (2001-2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Homicidios	2,210	2,024	2,170	2,762	3,761	3,906
Tasa	35.2	32	33	40.9	55.5	57

Fuente: Policía Nacional Civil.

Aún es difícil establecer si el incremento en los niveles de homicidios ha sido acompañado por un aumento proporcional de otros delitos, ya que el alto porcentaje de delitos no denunciados dificulta una estimación confiable del índice real de crímenes cometidos¹⁰. No obstante, las encuestas de victimización (otra fuente importante para medir el nivel de violencia) indican un aumento en los niveles del factor a partir de 2005, en oposición a la tendencia de años anteriores¹¹.

Gráfico 1
Evolución de la tasa de victimización (2000-2006)

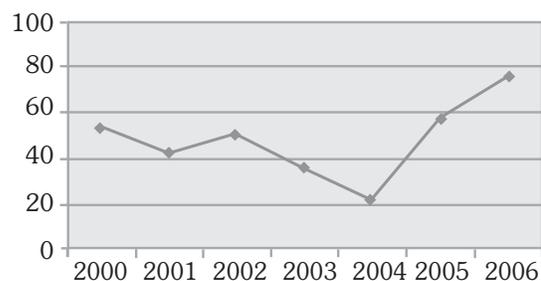


Fuente: Encuestas de evaluación de año del IUDOP.

La fluctuación en los niveles de violencia no necesariamente inciden sobre la percepción de inseguridad de los ciudadanos; sin embargo, dicha percepción, en nuestro caso, es de igual importancia que los niveles de

violencia *per se*. Al respecto, encuestas de opinión pública muestran que los salvadoreños se sienten muy inseguros. La sensación de inseguridad abarca desde los espacios públicos hasta los espacios privados, y se hace presente en todos los estratos sociales. Así, el 76.2% de la población piensa que la delincuencia aumentó durante 2006, el 15.6% dijo que siguió igual, y sólo el 8.2% opinó que disminuyó (IUDOP, 2006). Estos datos confirman la tendencia de años anteriores: la percepción de los ciudadanos es que el país cada vez es más inseguro, independientemente de las fluctuaciones mostradas en las estadísticas de violencia y crimen.

Gráfico 2
Porcentaje de personas que creen que la delincuencia aumentó con respecto al año anterior (2000-2006)



Fuente: Encuestas de evaluación de año del IUDOP.

10. Las cifras negras de otros crímenes (como robos, extorsiones, asaltos, violaciones y amenazas) son normalmente más altas que las de homicidios. En el caso de El Salvador, sólo el 25-35% de los otros delitos son denunciados a las instituciones pertinentes.

11. Con la excepción de 2002, en el cual se experimentó un aumento en la victimización; sin embargo, en 2003 la tasa de victimización volvió a un nivel similar al de 2001.

Los datos indican que en El Salvador el incremento de la violencia homicida ha sido acompañado de un aumento en los niveles de victimización y en la percepción de la situación delincuencia, lo cual señala un agravamiento general de la situación de seguridad pública en los últimos tres años.

4. La respuesta del Estado salvadoreño frente al problema de la violencia

A pesar de los altos índices de crimen y violencia en la época de posguerra, las autoridades salvadoreñas no han adoptado o implementado una política integral para enfrentar el problema. De hecho, las primeras administraciones no dieron mucha atención al tema¹². Fue hasta que el entonces presidente Francisco Flores presentó la iniciativa del primer Plan Mano Dura, en 2003, que el fenómeno de la violencia llegó a ocupar un lugar prioritario en la agenda gubernamental. Con este plan el gobierno buscó crear una ley que regulara los delitos cometidos por las pandillas y se inauguró una serie de estrategias de mano dura y de leyes antimaras para combatir el fenómeno. Antes y después de la mano dura, las respuestas gubernamentales han sido principalmente de tipo represivo, y dirigidas hacia la aprobación de nuevas leyes, la creación de nuevos delitos y el endurecimiento de las penas. De esta manera, el fenómeno de la violencia ha sido presentado como un problema legal, y no como un problema social cuyas soluciones se deben buscar en las raíces del fenómeno. Además, el enfoque casi exclusivo en las pandillas ha ignorado otras expresiones de violencia y criminalidad, que prácticamente han podido operar, desarrollarse y expandirse sin recibir la atención debida.

Estas iniciativas de ley han generado controversias no únicamente entre el Estado salvadoreño y antes de la sociedad civil, sino también entre diferentes instituciones del Es-

tado; por ejemplo, entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, y entre el Ejecutivo y el Órgano Judicial. Este último ha argumentado que algunos de los planes e iniciativas de ley han contravenido la Constitución y ciertos tratados internacionales, particularmente en el caso de menores de edad en conflicto con la ley. En la misma línea, algunas organizaciones internacionales han presentado críticas a las leyes aprobadas. La última de éstas penalizó la pertenencia a las pandillas, y en el marco de su aplicación, la estrategia policial se ha enfocado en la detención masiva de jóvenes integrantes o supuestos integrantes de estos grupos. Lo anterior ha tenido dos consecuencias: por un lado, muchas de las capturas han resultado ser más bien detenciones ilegales, ya que un alto porcentaje de los casos fueron sobreesidos por la falta de pruebas que comprobaran la implicación de los acusados en el delito; y, por otro, se ha criminalizado a la juventud salvadoreña, pues los jóvenes han sido detenidos y juzgados por lo que son y no por lo que hacen¹³. La estrategia oficial antipandillas, por lo tanto, ha reducido fuertemente el derecho jurídico de una importante parte de la juventud salvadoreña. Además, el incremento de los homicidios en los últimos años demuestra la ineficacia de esta estrategia como herramienta para combatir la delincuencia.

La implementación de programas de prevención y rehabilitación en los últimos años es una señal positiva, que también se refleja en un mayor interés en formular políticas públicas dirigidas hacia la juventud. Sin embargo, y tal como señalan diferentes estudios e informes, el continuo énfasis en los planes represivos pone en duda la existencia de oportunidades reales para los jóvenes salvadoreños (Cruz y Carranza, 2006). Además, estas iniciativas tienen una cobertura y un alcance bastante limitado (FESPAD, 2005), por lo que aún se debe señalar la necesidad

12. Las iniciativas gubernamentales para combatir la delincuencia hasta 2002 pueden prácticamente resumirse en una serie de reformas a los códigos penal y procesal penal, la aprobación de una ley especial (conocida como la ley de emergencia de 1997) y algunos planes policiales.

13. Para un análisis más profundo de los planes de mano dura y las leyes antimaras, véase Carranza (2005), Cruz y Carranza (2006), y Aguilar y Miranda (2006).

de apostar mucho más en estas áreas para alcanzar una política integral de prevención, rehabilitación y reinserción. En la actualidad, la Secretaría de la Juventud está a cargo de los planes Mano Amiga y Mano Extendida, que fueron desarrollados para acompañar el Plan Súper Mano Dura. Paralelamente, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) implementa algunos programas de prevención, así como hay otros en los cuales participan diferentes instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil e iglesias¹⁴. En este contexto, vale la pena mencionar que el CNSP ha sufrido una serie de modificaciones luego de su creación en 1996 como órgano asesor del Gobierno en asuntos de seguridad pública, pues sus recomendaciones tuvieron poco eco entre los gobernantes; durante la administración de Francisco Flores su mandato fue cambiado y a partir de estos cambios se ha dedicado a formular e implementar los mencionados programas y políticas de prevención social (Cruz y Carranza, 2006).

La actual administración de Antonio Saca ha mostrado mayor voluntad de convocar a diferentes sectores de la sociedad civil y de la política, y generar espacios de debate, antes de la formulación de políticas públicas en materia de seguridad pública. Anteriormente, las autoridades se caracterizaron por ser poco receptivas a recomendaciones de sectores fuera del ámbito gubernamental, algo que también afectó al CNSP, incluso siendo ésta una institución del mismo Estado¹⁵. Las mesas de concertación (que trabajaron de junio a julio de 2004 y se crearon a iniciativa del Ejecutivo) dieron como resultado una propuesta amplia de política de prevención, atención y control de la violencia (el Plan Súper Mano Dura y sus complementos, Mano Amiga y Mano Extendida, fueron algunos de los componentes de dicha propuesta). No obstante, a pesar de lo positivo que significa

la incorporación de programas de prevención y rehabilitación, así como el reconocimiento oficial de la importancia de estas áreas para el combate a la violencia juvenil, el Estado salvadoreño ha puesto más esfuerzos y recursos en la parte represiva de esta propuesta, por lo que la implementación real de sus componentes aún queda pendiente¹⁶.

La creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, en noviembre de 2006, debe entenderse como una iniciativa positiva para incorporar a los diversos sectores políticos y sociales del país en la elaboración de una nueva propuesta de seguridad pública. Sin embargo, aún falta ver si las recomendaciones de la Comisión serán retomadas por las autoridades. Hasta la fecha, las propuestas en su mayoría han sido ignoradas o modificadas en su espíritu y letra por el Ejecutivo¹⁷. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social nació en una coyuntura de críticas de diversos sectores, incluyendo la empresa privada y el Embajador de Estados Unidos, debido a la situación de inseguridad y el obvio fracaso de los planes de mano dura para reducir la violencia homicida en el país. A raíz de esas críticas, las autoridades anunciaron una modificación en su estrategia de seguridad pública. No obstante, hasta la fecha, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo han sido más bien una reproducción de las anteriores. Por ejemplo, la Ley Contra el Crimen Organizado, aprobada en enero de 2007, se dirige principalmente hacia las pandillas, contiene una serie de debilidades y contradicciones, y de nuevo refleja la filosofía represiva y de control con la cual se pretende combatir el fenómeno de la violencia. Asimismo, la creación, unos meses antes (diciembre de 2006), del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, si bien fue una nueva señal de la preocupación del Gobierno en la materia, no generó muchas expectativas de un giro en la

14. Para más detalles sobre los programas de prevención, véase Cruz y Carranza (2006).

15. Esto puede ser ilustrado por el rechazo total del ex presidente Flores a la propuesta del CNSP de limitar la portación y acceso a las armas de fuego como medida para reducir los índices de violencia.

16. Para más detalles, véase Cruz y Carranza (2006) y Ministerio de Gobernación (2004).

17. Ver "Vida, pasión y agonía de una solución", revista *Enfoques*, *La Prensa Gráfica*, 22 de abril de 2007.

política gubernamental dado que los encargados de la misma política criticada fueron nombrados como dirigentes del nuevo ministerio.

Mientras que el tema de las leyes y las reformas a los códigos penales ha recibido mucha atención por parte de las autoridades, el de las reformas judiciales sigue siendo una tarea pendiente. Si bien se pueden identificar importantes avances durante los primeros años de posguerra, tales como nuevos mecanismos de selección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), un aumento del presupuesto del sistema judicial y una depuración de algunos jueces¹⁸, no se han dado los avances esperados. Los nuevos mecanismos de selección de cierta manera han logrado evitar que, como antaño, el sistema judicial actúe como una herramienta de poder del Ejecutivo. No obstante, en un congreso polarizado y dominado por dos fuerzas políticas, el nombramiento de magistrados de la CSJ y de otros altos funcionarios de las instancias de justicia ha caído en un juego político, y las plazas tienden a repartirse según arreglos partidistas, tal como señala Morales (2006). Tampoco se ha logrado combatir la corrupción dentro del sistema judicial, que en repetidas ocasiones ha sido calificado como corrupto e ineficiente por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos. Además, el acceso a la justicia sigue siendo un derecho no existente para la mayoría de los salvadoreños¹⁹. La desatención a las deficiencias mencionadas, por un lado, ha permitido la implementación de leyes y planes arbitrarios que han reducido la garantía jurídica de algunos grupos de la sociedad; y, por otro, ha reducido los niveles de confianza

en las instancias de justicia y el respeto por la ley.

El cambio institucional del aparato de seguridad pública es otro tema primordial en nuestro contexto. El proceso de disolución de las antiguas fuerzas de seguridad, la separación del Ejército de asuntos de seguridad interna y la creación de la Policía Nacional Civil han sido algunos de los logros más importantes de los Acuerdos de Paz, sin que esto signifique que estos procesos han podido desarrollarse sin problemas u obstáculos²⁰. En un proceso de reestructuración total del aparato policial, cierta debilidad y errores por inexperiencia eran inevitables en los primeros años. Así, la institución policial tuvo que enfrentar problemas como el uso excesivo de la fuerza por parte de algunos agentes y una limitada capacidad de respuesta ante el fuerte incremento de los índices de violencia en los primeros años después de la firma de los Acuerdos de Paz²¹. De igual manera, se puede entender hasta cierto punto que, a fin de compensar el bajo número de agentes de la PNC durante los primeros años de la institución, las autoridades consideraran necesaria la participación de elementos del Ejército en patrullajes en zonas rurales. No obstante, la intervención del Ejército salvadoreño en tareas policiales es contradictoria con los Acuerdos de Paz y los principios democráticos. Además, los patrullajes conjuntos se han vuelto permanentes y no una medida temporal, tal como fue presentada en un inicio. Esta práctica de patrullas conjuntas y la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales erosionan la separación entre la seguridad nacional y la seguridad pública, y contribuye a la militarización de esta última.

18. Cabe mencionar que la depuración judicial se ha dado principalmente con base en la revelación de títulos falsos otorgados a jueces, y no por corrupción.

19. Un estudio realizado por el IUDOP y el Banco Mundial (2002) demuestra que el acceso a la justicia está condicionado por el nivel de recursos socioeconómicos.

20. Para un excelente análisis de la Policía Nacional Civil, véase Costa (1999). Los informes de ONUSAL, Stanley (1996) y Spence y otros (1997) son otras fuentes que documentan los problemas y logros de estos procesos.

21. Toda esa situación se puede entender por la naturaleza de la reforma y la decisión de permitir el ingreso de agentes de las antiguas fuerzas de seguridad y ex combatientes de la guerrilla, así como por la incorporación de ex militares en los primeros años de existencia de la PNC, a pesar de las restricciones puestas. Véase Costa (1999) para más detalles.

La PNC no ha logrado establecer mecanismos eficientes de control interno que permitan combatir el abuso de fuerza por parte de sus integrantes o depurar de forma sistemática a los agentes que han participado en actividades delictivas. De acuerdo con la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD, 2004), en los últimos años han aumentado los casos de agentes que han cometido actos de tortura, asesinatos y desaparición de personas. En la misma línea, diversos informes (ONU, 2003; FESPAD, 2005) han expresado preocupación por las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de la PNC y han señalado la necesidad de mejorar las estructuras de control disciplinario. En los últimos años también se han manifestado síntomas de un mal clima de trabajo al interior de la institución, tales como abusos sexuales, bajos salarios, incumplimiento de compromisos laborales y una desatención general de otras áreas, lo cual ha desmotivado y desmoralizado al personal, y, consecuentemente, ha provocado su fuga y desertión. Desde este marco es entonces fácil entender por qué en 2005 la PNC tenía un déficit de 7,000 elementos; un déficit que ha dificultado su presencia en algunas zonas del país y, por lo tanto, reducido la eficiencia de la labor policial (FESPAD, 2005).

Para finalizar este apartado, unas últimas palabras sobre el estado de los derechos humanos en el país. Si bien la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) se creó y en cierto grado se consolidó luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el funcionamiento de la institución, tal como señala Morales (2006), ha estado sujeto a las iniciativas y estilo de cada Procurador o Procuradora, por lo que aún es difícil hablar de una institucionalización real de la instancia estatal encargada de velar por los derechos humanos. Debe mencionarse que en repetidas ocasiones la labor de la PDDH ha tenido que enfrentar obstáculos puestos por sectores oficiales, así como la misma institución no ha logrado sistematizar y hacer efectiva su

labor debido, en parte, a falta de recursos²². Por otra parte, la situación del sistema penitenciario es sumamente grave en el contexto de violencia y derechos humanos, pues existe un hacinamiento que ronda el 99%, se da una desatención a las condiciones de los internos y es manifiesta la falta de control de los reclusos por parte de las autoridades. Estas condiciones explican la regularidad de los amotinamientos y revueltas en los centros penales, donde cerca de 200 personas han sido asesinadas desde 1998 (IUDOP, 2007).

5. Violencia y cultura política

En términos generales, el apoyo al sistema democrático ha tenido un crecimiento constante en la época de posguerra: de un 53% en 1995 a un 60% de la población que lo apoya en 2004 (Córdova y otros, 2005). Sin embargo, cabe destacar que dicho apoyo no es incondicional y que existe una serie de factores que lo reducen. Dos de estos factores son la victimización y la percepción de inseguridad. El 61% de las personas que no han sido víctimas de un crimen expresan apoyo al sistema, porcentaje que baja al 55% entre las personas que afirmaron haberlo sido. De igual manera, el apoyo a la democracia es del 63.5% entre las personas que expresan sentirse muy seguras, contra el 54% entre los que expresan sentirse muy inseguros. Además, el 55% de los que no han sido víctimas de un crimen expresan mayor satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático, contra el 49% de los que han sido víctimas (Córdova y otros, 2005).

Si estudiamos el apoyo a la democracia desde una perspectiva regional, encontramos que los salvadoreños se sitúan entre los que menos valoran el sistema democrático y que expresan menos confianza al sistema en Latinoamérica. De acuerdo con cifras de LatinoBarómetro (2006), el 60% de los salvadoreños dicen estar muy de acuerdo o de acuerdo con que la democracia puede tener problemas pero que es el mejor sistema de

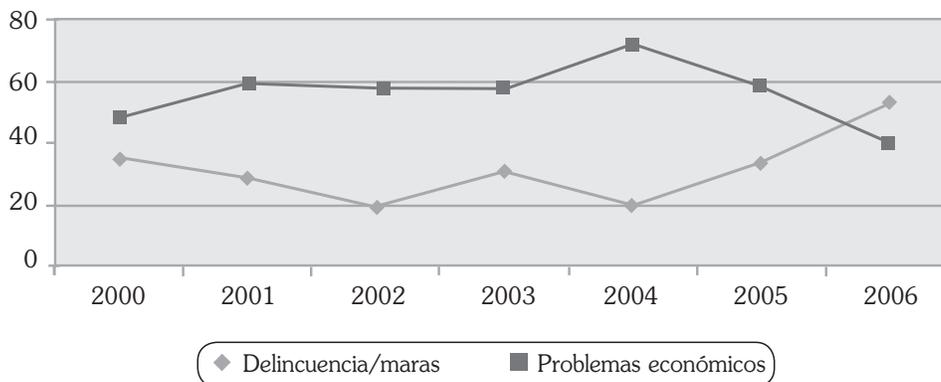
22. Ver informes de FESPAD para más detalles sobre la PDDH.

gobierno; sólo Paraguay tiene un porcentaje más bajo de la población que está de acuerdo con esta frase. Asimismo, sólo el 39% de los salvadoreños expresan confianza en la democracia para llegar a ser un país desarrollado; únicamente Ecuador y Paraguay poseen un nivel de confianza más bajo (ambos de 38%). Cabe mencionar que de acuerdo con la misma fuente, la confianza en la democracia en El Salvador ha caído 13 puntos porcentuales desde 2003, cuando fue del 52%. De igual manera, si bien el apoyo a la democracia en términos de preferencia por este sistema ha mostrado grandes fluctuaciones en los últimos diez años, un porcentaje menor de los salvadoreños dijo que la demo-

cracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno en 2006 (51%) que en 1996 (56%).

Los altos niveles de crimen violento influyen en la percepción de los ciudadanos sobre la eficacia del régimen. Para entender mejor esta correlación, es necesario establecer qué tan grave es el problema según los salvadoreños. Crimen y violencia han frecuentado la lista de los principales problemas del país desde los años noventa. Así, más de la mitad de los salvadoreños identificó la delincuencia u otros problemas relacionados con el crimen y la violencia como el principal problema del país a finales de 2006 (IUDOP, 2006), tal como muestra el Gráfico 3.

Gráfico 3
Principales problemas del país (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de evaluación de año del IUDOP.

Siendo la inseguridad pública uno de los principales problemas del país, podemos asumir que los ciudadanos están exigiendo resultados en este campo a sus gobernantes, y por lo tanto que la evaluación de las políticas de seguridad, así como la experiencia personal y la percepción de inseguridad, influye en la manera en la cual los salvadoreños evalúan el desempeño de sus gobernantes. De esta manera, en general, los salvadoreños no tienden a evaluar bien el desempeño del régimen en la materia de seguridad pública (en tanto capaz de garantizar la seguridad a los ciudadanos). A finales de 2006, el 62.8% de

los salvadoreños creían que el gobierno estaba siendo nada o poco efectivo en el combate de la delincuencia (IUDOP, 2006). Esta percepción no es nueva, pues desde años atrás los ciudadanos piensan que sus gobernantes no están haciendo lo suficiente para combatir el flagelo. Por ejemplo, al final de la administración de Armando Calderón Sol, el 83.3% expresó que el Gobierno no estaba haciendo algo para combatir el problema (Cruz, 2001). Si bien esta percepción ha mejorado con el paso del tiempo, los ciudadanos no se han mostrado totalmente convencidos de que los planes anticrimen impuestos por

los últimos dos presidentes ayudan a combatir la delincuencia.

En mayo de 2001, el 57% pensó que el plan de seguridad pública lanzado por el presidente Francisco Flores estaba dando poco o ningún resultado, mientras que el restante 43% dijo que daba algún o mucho resultado (IUDOP, 2001). El Plan Mano Dura marcó una importante diferencia en la opinión pública sobre la política criminal. A finales de 2003, se pudo identificar una opinión muy favorable sobre las políticas gubernamentales al respecto, con el 87.3% de la población que se expresó algo o muy de acuerdo con el Plan Mano Dura, y un 73.1% que creía que el Plan había contribuido a reducir la delincuencia producida por las pandillas. Esta opinión positiva no se ha mantenido. Hoy en día, aunque el 67% de la población expresa estar de acuerdo con el Plan Mano Dura, casi el mismo porcentaje (63.5%) piensa que el plan contribuye poco o nada para reducir la criminalidad relacionada con las pandillas (IUDOP, 2006).

Los anteriores datos muestran que para los salvadoreños las autoridades no están haciendo lo suficiente para combatir la delincuencia. A los ojos de los ciudadanos, el fracaso del Estado de garantizar la seguridad pública reduce su legitimidad. Si bien hay otros factores que influyen, a continuación podremos observar que la victimización y la percepción de inseguridad son dos variables significativas a la hora de que los ciudadanos evalúan al Gobierno y al Presidente de la República.

A finales de 2006, las personas que no habían sido víctimas de un crimen le dieron una nota media de 5.84 al presidente Antonio Saca; en contraste, las personas que sí habían sido víctimas de un hecho delictual durante ese año le dieron una nota media de 4.90. De igual manera, podemos ver que la evaluación del desempeño del Presidente es significativamente más positiva entre las personas que consideraron que la delincuencia había disminuido durante 2006, quienes le dieron al presidente una nota media de 7.37. Al lado opuesto, y en contraste,

los que percibían un aumento de la delincuencia le asignaron una nota de 5.40, es decir, casi 2 puntos menos. La victimización y la percepción de inseguridad han influido en la percepción de la eficacia del régimen en años anteriores; sin embargo, su impacto resulta ser bastante mayor en 2006 que en años anteriores. Además, la percepción de la inseguridad pesa más para la evaluación del Presidente en 2006 que la percepción de la situación económica del país, factor que en años anteriores ha sido más importante para la evaluación que hacen los salvadoreños sobre la eficacia del régimen (IUDOP, 2006). Esto coincide con un agravamiento general de la percepción de la delincuencia, el aumento de las tasas de victimización y de homicidio, y un pesimismo expresado desde diferentes sectores sobre la situación de seguridad ciudadana en el país.

Tabla 2
Nota promedio del desempeño del Presidente de la República según percepción de niveles de violencia (2002, 2004 y 2006)

	2002	2004	2006
Delincuencia disminuyó	6.30	7.39	7.37
Delincuencia aumentó	5.40	5.89	5.40

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de evaluación de año del IUDOP.

La evaluación negativa de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para combatir la delincuencia reduce su confianza en el Gobierno, la Asamblea Legislativa y los actores políticos. Este puede ser ilustrado con las diferencias en la confianza en las tres instituciones según la percepción de inseguridad. La institución más afectada es el Gobierno central, a quien la ciudadanía considera ser el principal responsable de garantizar la seguridad pública. También hay una diferencia considerable en el nivel de confianza en la Asamblea Legislativa. Mientras que la pequeña brecha de la confianza en los partidos políticos entre los que perciben mayores y

menores niveles de violencia probablemente se debe a los bajos niveles de confianza en general en estas agrupaciones.

Tabla 3
Porcentaje de la población con ninguna o poca confianza en las instituciones según percepción de la situación delincencional (2006)

	Gobierno central	Asamblea Legislativa	Partidos políticos
Delincuencia disminuyó	38%	59%	73%
Delincuencia aumentó	70.5%	77.7%	80.4%

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de evaluación de año del IUDOP.

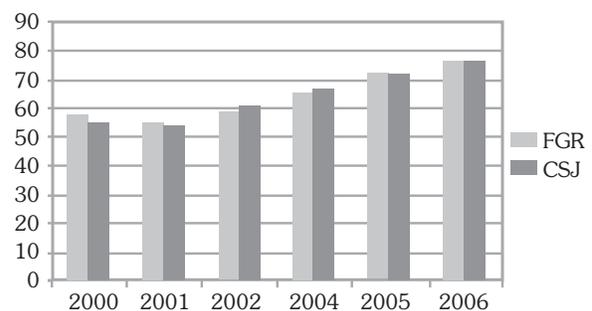
La baja confianza en estas tres instituciones clave para el sistema político refleja un descontento general con el sistema, lo que a su vez contribuye a —y se refleja en— la baja participación electoral. Si bien en los últimos dos comicios celebrados se ha podido constatar un incremento en el porcentaje del electorado que vota, El Salvador se caracteriza por muy bajos niveles de participación electoral²³. Esta baja participación en las elecciones no deriva solamente de la poca confianza en el sistema electoral, sino también refleja una falta de confianza en el sistema político, el cual, a juicio de los ciudadanos, no ha sido capaz de ofrecer soluciones a los principales problemas del país (Cruz, 2001). Aunque la delincuencia en sí no necesariamente es el principal factor que hace que la gente decida no votar, hemos visto cómo la percepción de la inseguridad influye en la confianza en los actores políticos y también en el sistema político. Dado que las elecciones son pilares en el sistema, la baja participación electoral es asunto de preocupación, y una clara señal a los actores políticos de que los ciudadanos no creen en ellos y en su capacidad de resolver los problemas del país.

23. Por ejemplo, en las elecciones celebradas entre 1997 y 2003, sólo una tercera parte de la población mayor de 18 años votó.

No obstante, la dinámica entre la inseguridad y la participación es compleja, y la percepción de inseguridad también puede generar un efecto contrario al abstencionismo. En un estudio de 2004 (Córdova y otros, 2005), se observa que las personas que expresan una baja percepción de inseguridad muestran una intención de voto menor (61%) que las personas que perciben un nivel mayor de inseguridad (77%). El incremento en la intención de voto puede explicarse como una forma de protesta, como una expresión de descontento ante las políticas oficiales de seguridad ciudadana. De esta manera, la falta de seguridad puede resultar tanto en una decepción general en el sistema y, por ello, en un pesimismo respecto a los procedimientos electorales, como en un catalizador para que los ciudadanos acudan a las urnas, donde las propuestas para reducir la criminalidad puede llegar a ser un factor decisivo.

En general, los salvadoreños tienen bajos niveles de confianza en las instituciones de justicia; la confianza en la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República (FGR) se ha reducido constantemente desde 2001. A finales de 2006, sólo el 7.3% de la población tenía mucha confianza en la CSJ, y el 10.9% afirmó lo mismo respecto a la FGR (IUDOP, 2006).

Gráfico 4
Personas con poca o ninguna confianza en las instituciones de justicia (en porcentaje) (2000-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de evaluación de año del IUDOP.

La percepción de inseguridad y la experiencia personal con la delincuencia son dos variables que influyen negativamente en la confianza en el sistema judicial. Para 2006, se puede observar que la percepción de inseguridad reduce en mayor escala el grado de confianza en las instituciones de justicia que la victimización. Sin embargo, estudios anteriores demuestran que la victimización tiene un impacto negativo; por ejemplo, sólo el 40% de los que han sido víctimas de un crimen expresan confianza en la capacidad del sistema de justicia para penalizar a los delincuentes, porcentaje que aumenta al 53% entre las personas que no han sido víctimas (Córdova y otros, 2005). Si bien se ha podido registrar un incremento en esta variable de confianza desde 2001, la diferencia entre las víctimas y no víctimas se mantiene (29% frente a 43%) (Seligson y otros, 2000).

Tabla 4
Porcentaje de personas con ninguna o poca confianza en las instituciones de justicia según percepción de la situación delictual (2006)

	CSJ	FGR
Delincuencia disminuyó	65.3%	68%
Delincuencia aumentó	79.2%	80.2%

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de evaluación de año del IUDOP.

Aunque goza de más confianza ciudadana que las instituciones anteriores, tampoco la Policía Nacional Civil es bien evaluada por los salvadoreños. La confianza en esta institución ha caído considerablemente desde 2004, cuando el 57.1% afirmó tener alguna o mucha confianza en esta institución, hasta el 38.4% que expresó lo mismo en 2006 (IUDOP, 2006). De nuevo se puede ver cómo la percepción de inseguridad y la victimización influyen negativamente en el nivel de confianza y en la evaluación de la labor

policial. El 82% de las personas que opinan que la delincuencia disminuyó en 2006 consideran que la PNC fue más eficiente en la lucha contra la delincuencia que el año pasado, opinión que sólo comparte el 39.4% de las personas que percibieron un aumento en la delincuencia. Si bien cerca de la mitad de la población evalúa de forma positiva los esfuerzos de la institución policial en la lucha contra la delincuencia, este porcentaje ha decrecido notablemente desde 2004, cuando el 70.8% avaló el trabajo de la institución, comparado con 44.9% en 2006. Además, en años anteriores, la mayoría de los salvadoreños no había percibido cambios positivos en la nueva institución policial en comparación con la antigua. En 2000, menos de una tercera parte de la población (31.2%) afirmó que la PNC era mejor que la antigua Policía Nacional, 38.5% expresó que era peor, y el 26.3% dijo que era igual (IUDOP, 2001a). Aparte del fracaso en el combate a la delincuencia, la corrupción, el abuso de fuerza, las violaciones a los derechos humanos y la participación de algunos agentes de la PNC en hechos delictuales contribuyen a la pobre imagen de la institución.

La no disposición a actitudes autoritarias es un elemento importante en una cultura política democrática. Esto incluye el rechazo a regímenes autoritarios, y el respeto y la tolerancia por los derechos de otras personas. Por el momento, no se cuenta con datos estadísticos recientes que establezcan la disposición de los salvadoreños a aceptar o rechazar regímenes autoritarios. De acuerdo con Cruz y Santa-cruz (2004), aunque existe una predisposición pacífica o propositiva entre los salvadoreños, una importante parte de la población muestra aceptación hacia medidas que incluyen el uso de fuerza para reducir la delincuencia. Un dato importante, aunque es de algunos años atrás, es que el 69% de la población salvadoreña se mostró de acuerdo con que el país necesitaba un hombre fuerte y decidido para resolver los problemas del país (IUDOP, 1998b)²⁴.

24. Adicionalmente, el 17.6% está parcialmente de acuerdo. Otra encuesta del mismo año muestra que el 53.3% está de acuerdo o algo de acuerdo con que El Salvador necesita un hombre como el general Martínez para sacar al país adelante (IUDOP, 1998a).

A finales de los años 90, el 55% de los salvadoreños consideró que el combate a la delincuencia era la razón más justificable para un golpe de Estado (Seligson y otros, 2000)²⁵. Estudios más recientes muestran que los ciudadanos avalan la participación del Ejército en el combate a la delincuencia: 83.6% consideran que las patrullas conjuntas de la PNC y el Ejército son muy importantes para prevenir la violencia, el 11.9% lo considera algo importante, y el 4.6% opina que son poco o nada importantes (Cruz y Santacruz, 2004). Además, la Fuerza Armada es una de las instituciones en las que más confían los salvadoreños: 44.2% de la población tiene algo o mucha confianza en las institución, un porcentaje muy similar al obtenido por las iglesias católica y evangélica, y las alcaldías (IUDOP, 2006).

De igual manera, el respeto por los derechos humanos puede verse afectado por altos niveles de criminalidad e inseguridad. Hacia finales de los 90, una importante parte de la población salvadoreña no se mostró convencida de que los derechos humanos son irrenunciables; por ejemplo, el 85% pensó que el orden era más importante que los derechos humanos (IUDOP, 1998b). Por otro parte, más de la mitad de los salvadoreños opinó que los derechos humanos favorecen a los delincuentes, y los vio como un obstáculo para resolver el problema de la delincuencia (IUDOP, 1998b).²⁶ Para mucha gente, los criminales, por ser violadores de la ley, no tienen derecho a exigir respeto por sus derechos humanos e individuales, ya que al cometer delito renuncian a ellos y, por ende, se puede justificar el uso de mano dura en su contra. El sólido apoyo al Plan Mano Dura, así como la fuerte aceptación de medidas como la pena de muerte o la cadena perpetua, es una manifestación clara de ese razonamiento²⁷.

La delincuencia y la falta de confianza en las instituciones pertinentes generan actitudes que favorecen soluciones privadas a la violencia y, en los casos más extremos, una aceptación de que la gente tome la justicia en sus propias manos. Las encuestas consultadas señalan una reducción en el apoyo de los salvadoreños a esta medida: del 50% de la población que dijo estar algo o muy de acuerdo en 2001 (IUDOP, 2001b) al 15.5% en 2004 (Cruz y Santacruz, 2004). Esta tendencia decreciente puede señalar un mayor respeto por las normas legales sin que esto se vea reflejado en mayores niveles de confianza en las instituciones de justicia, tal como se vio anteriormente. Un estudio sobre actitudes, normas y valores en torno a la violencia, realizado en 2001, muestra que pocos salvadoreños rechazan totalmente que alguien mate a un delincuente o agresor. El 55% aprobaría el hecho de que alguien mate a un delincuente que mantiene asustada a su comunidad, el 36.5% no lo aprobaría pero lo entendería, y sólo el 8.5% no aprobaría ni entendería (IUDOP, 2001b).

El discurso oficial influye de alguna manera en la construcción de estas actitudes. Declaraciones que incluyen conceptos como “ciudadanos honrados” y “ciudadanos no honrados” contribuyen a generar una separación entre los “buenos” y los “malos” de la sociedad, donde los “malos” son percibidos como una amenaza a la seguridad de los “buenos”. El debate en torno a las armas de fuego es tal vez el ejemplo más visible del uso de estas expresiones. Las autoridades, en repetidas ocasiones, se han opuesto a reformas que prohíben la portación de armas de fuego bajo el argumento de que “no hay que desarmar a los buenos y dejar armados a los malos”, o que “los ciudadanos honrados tienen el derecho de defenderse contra los delincuentes”. Esto contribuye a gene-

25. En comparación, el 28% lo justifica para resolver el problema de desempleo; 26% en el caso de parar protestas sociales; 20% en el caso de un triunfo de la izquierda; 18% en el caso de un triunfo de la derecha (Seligson y otros, 2000).

26. Casi el 50% consideró que las organizaciones de derechos humanos protegen a los criminales (IUDOP, 1998a).

27. El 58.7% cree que estas medidas serán efectivas (IUDOP, 2006).

rar actitudes en las cuales los “buenos” se sienten con el derecho de decidir sobre qué derechos pueden tener los “malos”, además de forjar una separación simplista que puede tener implicaciones negativas para la construcción de mayores niveles de tolerancia y de respeto mutuo entre los ciudadanos.

De acuerdo con diferentes estudios realizados en El Salvador (Aguilar, 1998; Cruz y otros, 2004; Córdova y otros, 2005), crimen y violencia erosionan el sentimiento de solidaridad y confianza. Los habitantes en las comunidades prefieren no salir y evitar ciertas zonas como forma de protegerse contra la delincuencia; el sentimiento de inseguridad también impide la participación en la comunidad. Como consecuencia, la perspectiva de la comunidad se vuelve segunda prioridad, y sentimientos de desconfianza y sospecha reemplazan a los de solidaridad y confianza (Aguilar, 1998). En la misma línea, comunidades con presencia de pandillas muestran niveles de confianza interpersonal más bajos que comunidades sin pandillas (un promedio de 4.52 contra 5.78). Asimismo, el sentimiento de apoyo social es mayor en comunidades donde no hay pandillas (6.57) que en las comunidades afectadas por el fenómeno (5.6) (Cruz y otros, 2004). De acuerdo con Córdova y otros (2005), también la victimización afecta de manera negativa la confianza interpersonal.

La inseguridad genera una privatización del espacio público. Esto se puede observar principalmente en zonas de la clase media y alta, donde abundan residenciales con vigilancia y en las cuales la participación de los vecinos se restringe a defender las esferas privadas, disminuyendo así la importancia de las esferas públicas. En estos casos, la gente, frente a la incapacidad estatal de proporcionar seguridad, busca alternativas privadas y contrata agencias de seguridad para su protección. Así, “la violencia podría volverse un mecanismo de privatización social y económica del espacio público”, reduciendo la participación a sólo tratar asuntos privados y no para el bien común (Cruz, 2000).

En consonancia con lo anterior, se ha podido observar una creciente privatización de la seguridad por medio de la contratación de empresas especializadas. En 2000, el número de agentes privados de seguridad superó al número de agentes de la PNC: casi 19,000 de los primeros (Melara Minero, 2001) frente a 17,808 agentes de los segundos (FESPAD, 2001). Aunque las agencias de seguridad privada brindan servicio a una parte de la población, también refuerzan las diferencias entre la población, ya que los estratos más bajos de la sociedad no cuentan con los mismos recursos para “comprar” seguridad y protección cuando el Estado falla en proporcionarlas. De igual manera, el uso de agencias de seguridad privada erosiona el derecho exclusivo del Estado al uso de la fuerza.

6. A manera de conclusión

El punto de partida de este artículo es la visión de que la democracia salvadoreña debe aspirar a ser algo más que una democracia formal y electoral, ya que el proceso de democratización y la consolidación de la democracia deben alcanzar la meta de garantizar los derechos civiles, políticos y humanos de la ciudadanía, y establecer un Estado de derecho como garante de estos derechos. En este contexto, se vuelve primordial mantener y defender los logros de los Acuerdos de Paz, tales como la separación de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, una fuerte reducción de la influencia de las mismas en la vida política, la creación de una Policía Nacional Civil, las reformas del sistema de justicia y la construcción de una institución estatal dedicada a velar por los derechos humanos. Otro punto importante es la construcción de una cultura política democrática, que puede facilitar y reforzar el proceso democrático, la estabilidad del sistema y el desarrollo de una ciudadanía plena.

A quince años del cese del conflicto armado, no cabe duda de que se han logrado importantes avances en términos de establecer una democracia política y construir un res-

peto por los procesos establecidos por parte de los principales actores políticos. Sin embargo, existen importantes deficiencias en torno a la seguridad pública y al Estado de derecho que demuestran que la democracia salvadoreña aún está lejos de cumplir con los criterios establecidos anteriormente. Si bien hay que reconocer que la construcción y la consolidación de la democracia es un proceso largo, y que la democracia salvadoreña ha tenido un difícil punto de partida, las deficiencias identificadas en este análisis no derivan únicamente de reformas no concluidas, sino que en algunos casos derivan de procesos estancados o en franco retroceso. En el caso de la seguridad pública, esto se ha dado por el no respeto a la definición del mandato de las fuerzas armadas y la separación de esta institución en tareas de seguridad pública, así como por una serie de decisiones que han generado una creciente militarización de la Policía Nacional Civil. De igual manera, las reformas del sistema judicial se han estancado, y si bien hay que reconocer avances en los primeros años de posguerra, estos no han podido desarrollarse. En vez de implementar reformas concretas para combatir la corrupción, aumentar la eficiencia del sistema judicial y mejorar el acceso al sistema, la atención de las autoridades se ha dirigido hacia reformas del marco legal del combate al crimen, sin que éstas hayan sido acompañadas con un incremento de la capacidad de investigación de la PNC y la Fiscalía General de la República. En consecuencia, la seguridad jurídica de una parte de la población se ha reducido. Además, algunas de estas leyes han sido cuestionadas por ser inconstitucionales y contradictorias con los derechos individuales y normas internacionales.

El marco teórico estableció que altos niveles de violencia e inseguridad pueden tener un impacto negativo en los procesos democráticos, sobre todo en nuevas democracias, siendo un factor que puede generar desestabilización y reducir la legitimidad del régimen y del sistema democrático. El caso salvadoreño reafirma estas teorías, pues la victimización y la percepción de inseguridad

son variables que reducen el apoyo a la democracia y afectan negativamente la evaluación del desempeño de los gobernantes. También se ha visto que cada vez son más los ciudadanos que reprueban la gestión gubernamental en la materia de seguridad pública, así como la confianza en las instituciones de justicia ha ido erosionándose a lo largo de los años de posguerra. Dicha confianza es menor entre las personas que expresan altos niveles de inseguridad o que han sido víctima de un crimen. La desconfianza en las instituciones del Estado y la negativa evaluación de la gestión del Gobierno es síntoma de un Estado sin legitimidad, lo cual impide el proceso democrático y la consolidación del sistema democrático. No se ha podido establecer, sin embargo, la misma correlación negativa entre la percepción de inseguridad y la participación electoral, puesto que la falta de seguridad pública puede tanto reducir la confianza en el sistema como generar mayor participación electoral siempre y cuando los votantes perciban al sistema electoral como una vía para lograr un cambio.

Valores y actitudes autoritarias persisten entre muchos salvadoreños, así como una gran parte de la población no percibe a los derechos humanos como un derecho incondicional y no renunciable; valores que son reforzados por los altos niveles de violencia. Si bien en la actualidad los salvadoreños muestran menor disposición a tomar la justicia en sus propias manos que hace unos años atrás, siempre hay una importante parte de la población que aprueba estas y otras medidas que involucran el uso de la fuerza para combatir la delincuencia. Además, la violencia y la inseguridad erosionan la confianza interpersonal y el sentimiento de solidaridad, reducen la participación en la comunidad y favorecen soluciones individuales y privadas que generan una privatización del espacio público. La inseguridad también genera una privatización de la seguridad pública, lo que socava el derecho exclusivo del Estado al uso de la fuerza.

Así, la falta de seguridad pública dificulta la construcción de una cultura política de-

mocrática, lo cual se suma a la falta de confianza en las instituciones de seguridad y de justicia generada por las respuestas del Estado frente al fenómeno; desconfianza que a su vez incide en la gobernabilidad y en la democratización del Estado salvadoreño. Al paso que la situación de seguridad en El Salvador ha ido recrudesciéndose, la percepción de inseguridad y la victimización parecen reducir cada vez más la legitimidad del régimen y del sistema democrático, por lo que la falta de seguridad pública puede poner en riesgo el proceso democrático. Si bien se debe considerar el legado histórico del país y el simple hecho de que se trata de un proceso que de ninguna manera es fácil, éste ha tenido que enfrentar obstáculos que han hecho aún más arduo el camino hacia la democracia. Sin duda alguna, los altos niveles de violencia y criminalidad son dos de estos factores.

Referencias bibliográficas

- Acuerdos de Chapultepec, Chapultepec, México, 16 de enero de 1992.
- Aguilar, J. (1998). *Iniciativas ciudadanas en seguridad pública: actitud de las comunidades urbano-marginales*. Proyecto Seguridad Pública y Derechos Humanos, FESPAD. San Salvador: FESPAD Ediciones.
- Aguilar, J. y Miranda, L. (2006). "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador". En Cruz, J. M. (ed.). *Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada. Vol. IV*. San Salvador: UCA Editores.
- Álvarez, A. E. (2006). "El estado de la seguridad en América Latina". En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana, vol.2*. IV Ciclo de Conferencias, Sociedad sin Violencia. San Salvador: PNUD.
- Ayres, R. L. (1998). *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Latin American and Caribbean Studies Viewpoint Series, World Bank. Washington D.C.
- Carranza, M. (2005). "Detención o muerte: hacia dónde van los 'pandilleros' de El Salvador". En Downey, L. (ed.). *Ni guerra ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Río de Janeiro: Viveiros de Castro Editora.
- Córdova Macías, R. y Cruz, J. M. (coordinador y editor, respectivamente) (2005). *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004*. FUNDAUNGO-IUDOP-Universidad de Vanderbilt-USAID-CREAR-ARD. San Salvador.
- Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J. M. (2000). "Violencia, democracia y cultura política". *Nueva Sociedad*, 167, pp. 132-146.
- Cruz, J. M. (2001). *¿Elecciones para qué? El impacto del ciclo electoral 1999-2000 en la cultura política salvadoreña*. San Salvador: FLACSO.
- Cruz, J. M., Carranza, M. y Santacruz Giralt, M. (2004). "El Salvador. Espacios públicos, confianza interpersonal y pandillas". En *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social. Vol. II*. ERIC-IDESO-IDIES-IUDOP. San Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J. M. y Santacruz Giralt, M. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. IUDOP-Ministerio de Gobernación-PNUD. San Salvador.
- Cruz, J. M. y Carranza, M. (2006). "Pandillas y políticas públicas. El caso de El Salvador". En Moro, J. (ed.). *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*. IDB. Guatemala: Magna Torres Ediciones.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2006). "Country Reports on Human Rights Practices-2005: El Salvador". Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

- Diamond, L. (ed.) (1993). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Diamond, L., Hartlyn, J., Linz, J. y Lipset, S. M. (1999). *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder and London: Lynne Rienner Publisher.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) (2001, 2004, 2005). "Estado actual de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador". San Salvador: FESPAD Ediciones.
- Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Cambridge: Policy Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (1996). *Encuesta sobre la ley de emergencia y opinión pública sobre la delincuencia*. San Salvador: IUDOP.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (1998a). *Encuesta de opinión sobre la delincuencia*. San Salvador: IUDOP.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (1998b). *Encuesta sobre cultura política*. San Salvador: IUDOP.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2000, 2001a, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). *Encuesta de evaluación de año*. San Salvador: IUDOP.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2001b). *Encuesta nacional de actitudes, normas y valores en torno a la violencia y uso de armas de fuego*. San Salvador: IUDOP.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2002). *Las voces de los pobres. Evaluación de la percepción del sistema de justicia en El Salvador*. Banco Mundial-IUDOP. San Salvador.
- Karl, T. L. (1995). "The Hybrid Regimes of Central America". *Journal of Democracy*, 3, pp. 73-86.
- Karl, T. L. (1996). "Dilemmas of Democratization in Latin America". En Camp, R. A. (ed.). *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*. Jaguar Books on Latin America. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources.
- Latinobarómetro (2006). *Informe Latino-barómetro 2006*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006/pdf> [Accedido el 5 de enero de 2007].
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). "Toward Consolidated Democracies". *Journal of Democracy*, 2, pp. 14-33.
- Melara Minero, L. M. (2001). "Los servicios de seguridad privada en El Salvador". *ECA*, 636, pp. 907-932.
- Ministerio de Gobernación (2004). *Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia. El camino recorrido por las mesas de trabajo*. Mimeo. San Salvador.
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) (1993-1995). *Informe del Director de la División de Derechos Humanos al Secretario General*. San Salvador.
- Morales, D. (2006). *Los Acuerdos de Paz, su agenda pendiente y los derechos humanos en El Salvador de hoy*. Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). San Salvador.
- O'Donnell, G. (1992a). "Delegative Democracy". Working Paper 172. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. (1992b). "Transitions, Continuities and Paradoxes". En Mainwaring, S., O'Donnell, G. y Valenzuela, J. S. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. (1996). "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy*, 2, pp. 34-51.
- O'Donnell, G. (1999). "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America:

- A Partial Conclusion". En Méndez, J., O'Donnell, G. y Pinheiro, P. S. (eds.). *The (Un)Rule of Law and Democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Comité de Derechos Humanos (2003). *Informe de observaciones finales*. El Salvador. CCPR/CO/78/SLV, 22 de agosto de 2003.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Seligson, M. A. y Booth, J. A. (1995). *Elections and Democracy in Central America. Revisited*. The University of North Carolina Press.
- Seligson, M. A., Cruz, J. M. y Córdova Macías, R. (2000). *Auditoría de la democracia. El Salvador 1999*. FUNDAUNGO-Universidad de Pittsburgh-IUDOP. San Salvador.
- Sieder, R. (ed.) (1996). *Central America: Fragile Transitions*. London: MacMillan Press Ltd. e Institute of Latin American Studies.
- Spence, J., Dye, D. R., Lanchin, M., Thale, G. y Vickers, G. (1997). *Chapultepec: Five Years Later. El Salvador's Political Reality and Uncertain Future*. Cambridge, Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- Stanley, W. (1996). *Protectors of Perpetrators? The Institutional Crisis of The Salvadorian Police*. Washington D.C. and Cambridge, MA: Washington Office on Latin America (WOLA) and Hemisphere Initiatives.