

# El Costo de Hacer Política en **El Salvador**

Consecuencias para la participación  
política y el desarrollo

**Miguel Ángel Lara Otaola**  
**Rotsay Rosales**

Julio 2021



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**



[www.hss.de/ca](http://www.hss.de/ca) [Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) @LaHannsSeidel [zak@hss.de](mailto:zak@hss.de)

## **Miguel Ángel Lara Otaola y Rotsay Rosales (2021)**

El Costo de Hacer Política en El Salvador:  
Consecuencias para la participación política y el desarrollo

London: Westminster Foundation for Democracy

Todos los derechos de este trabajo, incluidos los derechos de autor, son propiedad de Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD) y están protegidos por las leyes internacionales y del Reino Unido aplicables. Esta obra está autorizada bajo una licencia Creative Commons de Reconocimiento No Comercial ShareAlike. Esta licencia le permite remezclar, adaptar y construir sobre este trabajo sin fines comerciales, siempre que acredite a WFD y licencie sus nuevas creaciones bajo los mismos términos. Cualquier permiso fuera del alcance de esta licencia debe solicitarse a WFD.

La información y las opiniones expuestas en este estudio pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la WFD, sus patrocinadores o el gobierno del Reino Unido. Ni WFD ni ninguna persona que actúe en su nombre pueden ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo.

### **Cita recomendada**

Otaola, Miguel Ángel Lara y Rosales, Rotsay (2021), El Costo de Hacer Política en El Salvador: Consecuencias para la participación política y el desarrollo, London: Westminster Foundation for Democracy.

Derechos compartidos Westminster Foundation for Democracy y Hanns-Seidel-Stiftung.



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

**Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Hanns Seidel Stiftung.**

**Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los de Hanns Seidel Stiftung.**

## Prefacio

Hanns Seidel Stiftung rotula su trabajo bajo el lema “al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo”. La fundación política alemana ha sido parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo por más de tres décadas, representada con proyectos en setenta países alrededor del mundo. Las naciones centroamericanas no han sido la excepción. Hanns Seidel Stiftung apoya diversas iniciativas en conjunto con aliados locales, a través de asesoramientos, capacitaciones, intercambios internacionales e investigaciones académicas, con la finalidad de contribuir a mejorar el quehacer político en cada uno de los países.

En Centroamérica, nuestro objetivo es impulsar el diálogo sobre la realidad política, económica y social, a partir del concepto de un Estado imparcial que busque la construcción de sus decisiones a través del pluralismo democrático. Para alcanzarlo, es necesario fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, formando líderes que contribuyan a la consolidación democrática, el desarrollo sostenible y la transparencia. En este sentido, Hanns Seidel Stiftung también busca impulsar procesos encaminados a la modernización de las instituciones electorales, a fin de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de control institucional.

Para lograr una incidencia positiva real en el ámbito político de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, es necesario un mejor entendimiento de las instituciones, normas y costumbres que influyen en los procesos electorales, y de la dificultad de involucrarse como ciudadano interesado en la política, con el fin de que esto coadyuve al fortalecimiento de la justicia electoral y los diversos elementos que la componen.

Por lo anterior, la obra “El Costo de Hacer Política”, impulsada por Hanns Seidel Stiftung en colaboración con la Westminster Foundation for Democracy, se constituye como un aporte fundamental para comprender y robustecer los sistemas democráticos de la región.

La presente investigación aborda aspectos importantes del marco jurídico e institucional para organizar y administrar el proceso electoral, la influencia de poderes políticos nacionales e internacionales, factores como la violencia y los esfuerzos sistemáticos de anti-transparencia, entre otros. Todo ello facilita, en la actualidad, prácticas de clientelismo y de exclusión en la cultura política y los procesos electorales, lo que eleva las barreras de entrada, materiales y simbólicas, para aquellos que quisieran ejercer un rol en la política de su país.

La estimación de los costos de hacer política activa y profesionalmente, objetivo de este estudio, se logra a través de un planteamiento innovador que considera el “ciclo” de un político, comenzando con el inicio de actividades políticas, siguiendo las elecciones internas de los partidos y culminando en el inicio de una función oficial. El conocimiento de los factores que obstaculizan el involucramiento en la política ayuda en la formulación de planteamientos para su superación y para la construcción de una democracia pluralista y transparente.

Los elevados costos para la participación política en el Triángulo Norte de Centroamérica afectan de manera desproporcionada a grupos de la población históricamente marginalizados, especialmente a las mujeres. Una mayor inclusión política de estos grupos no solamente serviría a intereses particulares,

sino a toda la sociedad. La democracia es un proceso permanente que se construye día a día. Impulsar el fortalecimiento de los sistemas electorales y políticos mediante la promoción de un debate informado, genera oportunidades de inclusión para el ciudadano en la toma de las decisiones trascendentales para su país. Con este estudio esperamos contribuir a estos debates, y a las transformaciones necesarias orientadas hacia una cultura política responsable basada en valores éticos y democráticos de la región.

San Salvador, 30 de julio 2021

**Demian David Regehr**

Representante Regional para Centroamérica y el Caribe

Hanns Seidel Stiftung

# Tabla de contenido

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | Introducción.....                                  | 6  |
| II.  | Metodología.....                                   | 6  |
| III. | Contexto histórico.....                            | 6  |
| IV.  | Los motores actuales del costo de la política..... | 11 |
| V.   | Perspectivas y recomendaciones.....                | 19 |
| VI.  | Sumario.....                                       | 21 |
|      | Notas.....   | 22 |
|      | Sobre los autores.....                             | 25 |

## I. Introducción

Involucrarse y mantenerse en la política en El Salvador implica altos costos materiales y simbólicos. No cualquier ciudadano medio o común puede hacerlo con éxito. El marco jurídico e institucional vigente, la intervención de poderes fácticos nacionales y transnacionales, la violencia multidimensional y la corrupción, así como prácticas clientelares y patriarcales históricamente arraigadas y naturalizadas, son los principales motores que elevan esos costos. Las diversas propuestas de reformas institucionales y consuetudinarias para mejorar la situación del costo de la política salvadoreña tienen claros obstáculos aunque hay consenso en que esas mejoras son urgentes. No obstante, su viabilidad depende de posibles cambios en el sistema de partidos políticos, en el marco jurídico y sobre todo, en la inversión social a largo plazo para consolidar una cultura política democrática y participativa, orientada hacia la responsabilidad política y la petición-rendición de cuentas.

## II. Metodología

De acuerdo con el enfoque “Costo de la Política” de la Westminster Foundation for Democracy, se obtuvo información sobre las distintas fases del ciclo electoral, desde el momento en que se decide participar en política y la selección/nombramiento de la candidatura, hasta el ejercicio de la función pública como representante electo, pasando por las experiencias de campaña electoral. La información se obtuvo a partir de dos principales fuentes. Por un lado, para la investigación documental, se utilizaron fuentes secundarias, incluyendo artículos científicos y de opinión, así como informes de misiones de observación electoral y evaluaciones a cargo de organizaciones internacionales, como Transparencia Internacional y el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sídney y Harvard.

Por otro lado, y dado el enfoque integral del ‘Costo de la Política’, se realizaron 15 entrevistas con especialistas en la materia y con protagonistas que experimentaron el costo de hacer política en El Salvador. Se utilizó un cuestionario con preguntas estructuradas, con el fin de obtener respuestas consistentes sobre los temas de interés. Las entrevistas se llevaron a cabo a distancia debido a las condiciones sanitarias por la pandemia COVID-19. De éstas, 12 se realizaron a actores políticos y 3 a especialistas académicos y electorales. Tres de las quince personas entrevistadas son especialistas electorales y también tienen experiencia como actores políticos. Entre éstos últimos se consideró a diputadas y diputados, candidatos en activo, y personas excandidatas con experiencia en campañas sin haber obtenido el puesto competido. Se procuró un balance de género y representación de los diversos partidos políticos del país, incluyendo 8 mujeres y 7 hombres miembros y ex miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Nuevas Ideas-GANA (PNI), Cambio Democrático (PCD) y VAMOS (PV); cubriendo un amplio rango de edad, desde los 27 a más de 60 años.

## III. Contexto Histórico

A partir del golpe de estado contra el Presidente Arturo Araujo en 1931, El Salvador inició un largo periodo autoritario bajo el control de las fuerzas armadas. No fue hasta las elecciones presidenciales de 1972 cuando se vislumbró un posible cambio. En aquella elección, José Napoleón Duarte, candidato de la Unión Nacional Opositora (UNO), se perfilaba como ganador. El escrutinio de votos aventajó a Duarte, a pesar del uso indebido de recursos públicos para favorecer al gobierno, el fraude electoral y la muy

reciente formación de la coalición opositora. Sin embargo, y sin mediar justificación, el Consejo Central de Elecciones suspendió la retransmisión de los resultados por tres días y después de este bloqueo, anunció una victoria del oficialismo<sup>1</sup>.

El descontento aumentó mientras el régimen intensificó la represión. Como ejemplo, en 1972, el presidente coronel Arturo Armando Molina ordenó a las fuerzas armadas la intervención y ocupación de la Universidad de El Salvador, por ser ‘un nido de comunistas’<sup>2</sup>. Los espacios para la crítica, la libertad de expresión y la oposición se cerraron, confirmado con un nuevo fraude electoral en 1977. Las protestas postelectorales en el Parque Libertad en San Salvador las reprimieron la Guardia Nacional y la Policía, dejando heridos y muertos que se estiman entre 100 y 300<sup>3</sup>. La polarización se incrementó tras agotarse las posibilidades de diálogo y participación, algunos grupos optaron por la búsqueda de alternativas radicales<sup>4</sup>.

El 10 de enero de 1981 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) anunció el inicio de su “ofensiva general”<sup>5</sup> contra el gobierno y el ejército. Se inició así una sangrienta guerra civil entre el gobierno y la guerrilla del FMLN marcada por profundas violaciones de derechos humanos, represión gubernamental y asesinatos a dirigentes campesinos, estudiantiles, políticos y religiosos. El saldo del conflicto se estima en más de 75,000 personas muertas<sup>6</sup> y desaparecidas, principalmente civiles. Las hostilidades se extendieron hasta el 16 de enero de 1992 con la firma de los Acuerdos de Chapultepec en la Ciudad de México.

Tras la firma de los acuerdos de paz, se hizo posible la tan anhelada posibilidad de alternancia mediante elecciones. Los militares regresaron a sus cuarteles y la guerrilla del FMLN se convirtió en partido político. Asimismo, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), partido de derecha y de reciente creación, aumentaba su influencia en el país. En esta nueva etapa serían el FMLN y ARENA quienes, desde las elecciones presidenciales de 1994, se convertirían en los dos principales contendientes. En 2009, y luego de 20 años de gobiernos de ARENA, Mauricio Funes, miembro del FMLN, obtenía la presidencia, cerrando el ciclo abierto en 1972 y confirmando que, en El Salvador, era la mayoría de votos, y no la fuerza, lo que determina el poder político.

Desde la década de los noventa y como símbolo de la transición a la democracia y del final de la guerra civil, el bipartidismo FMLN-ARENA dictó la política salvadoreña. Sin embargo, en últimos años el sistema político ha dado paso a nuevos actores, con el registro de partidos como Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) y Cambio Democrático (CD) y la habilitación de candidaturas independientes<sup>7</sup>, que llevó, por primera vez, a la elección de un independiente a la Asamblea Legislativa en 2018. Un año después, las elecciones presidenciales profundizaron esta tendencia, con la victoria del popular ex alcalde del San Salvador, Nayib Bukele, de GANU. Con 53.1% de la votación, Bukele obtuvo la presidencia en primera vuelta, dejando muy atrás al FMLN y ARENA, que juntos apenas reunieron el 46.13% de la votación total. Esta tendencia se confirmó con las elecciones legislativas de 2021, donde las dos fuerzas tradicionales apenas obtuvieron en combinación un 20% de los sufragios totales.

Si bien el fin del conflicto trajo una nueva regularidad electoral, la democracia no ha estado exenta de problemas. Aunque El Salvador muestra una institucionalidad más desarrollada que otros países de Centroamérica, las instituciones nacionales son aún débiles<sup>8</sup>. Un frágil Estado de Derecho con poca capacidad de acción y altos niveles de corrupción y violencia, son la realidad cotidiana. En materia de

corrupción, y con base en Transparencia Internacional, El Salvador ocupa el puesto 113 de 198 a nivel mundial<sup>9</sup>. Sólo en 2019 se presentaron acusaciones de corrupción contra tres ex presidentes<sup>10</sup>. Otro gran reto es la violencia, en parte herencia del conflicto y en parte resultado de condiciones de pobreza y desigualdad y de un sistema judicial y penal ineficiente<sup>11</sup>, lo que desafortunadamente le valió el título de país más violento del mundo en 2015<sup>12</sup>.

Este contexto se refleja en procesos electorales y partidos políticos opacos y con muchas debilidades en rendición de cuentas. Las personas candidatas incurren en altos costos, debiendo pagar desde por publicidad hasta por seguridad para poder desplazarse libremente y hacer campaña en zonas controladas por el crimen organizado. El importante avance de la democracia formal desde la década de los 80s y especialmente desde los Acuerdos de Chapultepec en 1992, debe ir acompañado de la eliminación de las causas que hace 40 años contribuyeron a la guerra.

## **Política y dinero**

El Salvador presenta retos importantes y barreras que limitan la participación de la ciudadanía en la política a través de candidaturas. La desigualdad de condiciones entre aspirantes –ilustrada por la inequidad en el acceso a recursos económicos o en especie provenientes del Estado o de los partidos políticos–, la desproporcionada influencia de ciertos actores en política, la importancia del dinero para la competencia en campañas y la opacidad y falta de rendición de cuentas, son algunos de los factores que hacen que el costo de la política sea alto.

El Salvador tiene una de las regulaciones más laxas de América Latina en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas. La Constitución Política, el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos establecen una serie de derechos y obligaciones como la instauración del sistema de financiamiento público, las prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento y los requisitos mínimos para el acceso a la información. Sin embargo, no existen mayores límites y mecanismos de control del dinero en la política, lo que afecta la equidad y transparencia de los partidos y campañas y, con ello, las posibilidades de participación política de la ciudadanía. Además, puede comprometer el ejercicio de funciones públicas de las personas electas, favoreciendo los intereses de quienes les financian.

En 2003, uno de los primeros estudios en la materia resaltaba una frase que buscaba capturar el estado del financiamiento político en El Salvador de entonces: “La política es un negocio de los políticos y que ellos se regulan de la manera que mejor les parece”<sup>13</sup>. Según parece, dicha frase sigue vigente más de 15 años después. Si bien la promulgación de la Ley de Partidos Políticos en 2013 representó un avance (se incluyó la regulación de donaciones privadas, el acceso gratuito a medios de comunicación estatales y la obligación de transparentar información de ingresos y gastos de partidos políticos), el régimen de fiscalización es aún insuficiente.

En primer lugar, el financiamiento público, conocido como deuda política, se destina únicamente a los partidos políticos contendientes y se limita a las actividades de campaña. Es decir, este monto sólo puede ser utilizado por aquellas agrupaciones que presentan candidaturas y no puede utilizarse para financiar cualquier otra actividad fuera de la campaña electoral. La deuda política se entrega a través de un anticipo del 75%, y el 25% restante se distribuye una vez que se declaran firmes los resultados.



Por otro lado, en 2013 la Ley de Partidos Políticos en El Salvador incluyó por primera vez medidas para regular el financiamiento privado. Estableció topes a las aportaciones de personas naturales y jurídicas, prohibió contribuciones anónimas y donaciones de fuentes como sindicatos, instituciones religiosas y gobiernos extranjeros. Sin embargo, no estableció límites para ciertas donaciones o contribuciones y tampoco fijó límites –ni generales ni específicos– para los gastos en campaña<sup>14</sup>.

Asimismo, la Ley establece que los partidos políticos deben llevar su contabilidad y realizar una auditoría interna sobre el uso del financiamiento público y privado, así como facilitar, a la ciudadanía que lo solicite, informes sobre el uso de los fondos obtenidos. Sin embargo, no se establece la obligación de presentar informes con regularidad y siguiendo ciertos estándares. La auditoría se deja prácticamente al criterio de los propios partidos y no se prevé la existencia de un órgano o unidad de fiscalización que permita investigar, monitorear ni sancionar el uso indebido de recursos.

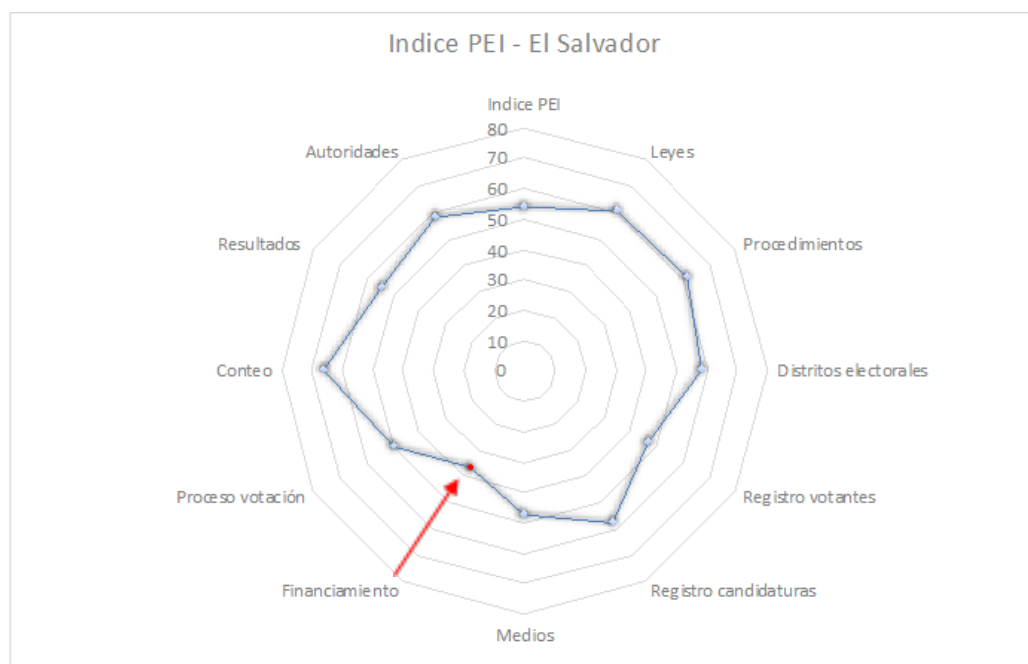
Lo anterior restringe la transparencia en política y afecta la equidad a lo largo del ciclo electoral, especialmente para aquellos sin recursos o con un acceso limitado. Sin embargo, más allá de la necesidad de actualizar y robustecer el marco legal, en la práctica El Salvador presenta otros retos de más difícil regulación, entre los que destaca la compra de votos (en 2019, el 17% de la población en El Salvador reportó haber recibido ofertas de dinero o materiales a cambio de su voto<sup>15</sup>), la influencia de fondos ilícitos en campañas y la desproporcionada capacidad de ciertos grupos y personas –los llamados ‘poderes fácticos’– de influir en política.

La importante influencia del crimen organizado es un claro ejemplo de lo anterior. Ya sea mediante intimidación, coacción o negociación, es innegable el papel de estos grupos en la política, especialmente a nivel local. Su influencia se ha detectado en numerosas actividades, financiando campañas, proporcionando seguridad o acceso a ciertas zonas a candidatas y candidatos y hasta coaccionando a ciudadanos para votar por alguna candidatura específica. Algunos políticos han descrito esto como “una realidad que acompaña las operaciones políticas en ciertas partes del país”<sup>16</sup>.

Todo lo mencionado ilustra algunos de los factores que hacen que el costo de la política sea alto, especialmente para el ciudadano promedio. El Índice de Percepciones de Integridad Electoral (Índice PEI) de las Universidades de Sídney y Harvard nos da una primera clave de los principales retos del costo de la política, que serán detallados en la siguiente sección. Este índice evalúa la integridad de una elección a lo largo del ciclo electoral completo, es decir, no se enfoca en aquello que sucede solo el día de la jornada electoral, sino aquello que sucede antes, durante y después de ésta, lo que es consistente con el enfoque integral del ‘Costo de la Política’. Así, evalúa 11 aspectos centrales que incluyen, entre otros, el marco legal para las elecciones, el registro de votantes, los medios en campaña, el desempeño de las autoridades electorales y, por supuesto, el importante componente del dinero en la política.

La Gráfica 1 nos muestra que, de los once componentes estudiados en el índice PEI para El Salvador, el financiamiento de la política es el peor evaluado. Con una calificación de 36.4/100, el financiamiento político registra un nivel bajo de integridad, lo que supone desigualdad en el acceso y uso de recursos financieros para candidaturas y partidos y falta de transparencia y de rendición de cuentas en el ejercicio de los mismos.

## Gráfica 1. Índice PEI y financiamiento político, El Salvador



Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Percepciones de Integridad Electoral

A su vez, el componente de financiamiento de la política se constituye de 5 indicadores: acceso equitativo a financiamiento público; acceso equitativo a donativos privados; transparencia en publicación de cuentas; influencia de personas adineradas; y uso inadecuado de recursos públicos en campaña. La Gráfica 2 muestra los resultados para estos 5 indicadores, reflejados en una escala del 1 al 5, donde 1 es el nivel más bajo y 5 representa mayor integridad. Como podemos apreciar, en El Salvador existe poca transparencia y rendición de cuentas en materia de financiamiento político. Además, el acceso a recursos para partidos y candidaturas es desigual y aquellos con mucho dinero ejercen una influencia desproporcionada.

**Tabla 1. Financiamiento político por indicadores, El Salvador**

|                    | <b>Financiamiento público</b> | <b>Donaciones privadas</b> | <b>Cuentas transparentes</b> | <b>Influencia de terceros con dinero</b> | <b>Uso recursos públicos</b> |
|--------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------------|--|------------------------------|
| <b>El Salvador</b> | 3.1                           | 2.1                        | 1.9                          | 2.8                                      | 2.5                          |

Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Percepciones de Integridad Electoral

El efecto de esto en el costo de hacer política es innegable e impacta, principalmente, a grupos subrepresentados y a personas ciudadanas sin los suficientes recursos políticos o económicos. Es común que para poder hacer campaña, e incluso antes de eso, para unirse a un partido político y obtener una candidatura, se requieran cuantiosos recursos que normalmente están fuera del alcance del ciudadano medio y que no son facilitados por el Estado o por los partidos políticos, especialmente en el caso de las contiendas por cargos locales. Así, quienes tienen oportunidades de participar y contender solo son aquellos ciudadanos que ya cuentan con una influencia política o con importantes recursos económicos. La siguiente sección detalla los factores que influyen el costo de la política en El Salvador y, que, por lo tanto, determinan las barreras de participación política de la ciudadanía.

## IV. Los motores actuales del costo de la política

En la organización y realización de las elecciones legislativas y municipales de El Salvador del año 2018 se invirtieron US\$ 39,981,865.00<sup>17</sup>; y para las elecciones presidenciales del 2019, el monto ascendió a US\$ 37,466,600.00<sup>18</sup>. Según el Tribunal Supremo Electoral salvadoreño (TSE), el costo de cada voto emitido antes de la elección presidencial del 2019 se estimaba en US\$ 5.27<sup>19</sup>.

Con base en la información de la organización de la sociedad civil denominada ‘Acción Ciudadana’ (AC), contenida en su informe ‘Índice de transparencia 2020 y financiamiento político 2019’, el monto total del financiamiento de partidos políticos en el 2019 fue de US\$ 24.6 millones. De ese monto, el 52% correspondió a financiamiento público y 48% al financiamiento privado<sup>20</sup>. No obstante, como se indicó en la sección del contexto histórico y como se corroboró en la mayoría de las 15 entrevistas realizadas para este documento, es muy posible que los datos sobre el financiamiento político en El Salvador sean inexactos. La realidad política indica que los montos son mucho mayores, pues es conocido que el efectivo no deja rastro. Entre otros factores se encuentran aquellos relacionados con problemas de opacidad, debilidades en la rendición de cuentas, y la carencia de elementos de verificación – institucionales, jurídicos y financieros – sobre la fiabilidad de la información del financiamiento privado, así como los déficits de calidad de la información sobre donantes y uso de los recursos públicos y privados.

A pesar de la falta de exactitud de los datos para dimensionar con precisión el costo general de participar en política en El Salvador, el consenso entre diversas fuentes es que es muy alto. En la siguiente imagen se observan los montos de financiamiento a partidos políticos para el período 2014 - 2019.



Fuente: Acción Ciudadana (2020), filmina #9.

También se puede dimensionar el costo de la política en este país, utilizando el dato de la anterior imagen para el año 2019 y comparándolo con el PIB para ese mismo año, que se estimó en US\$ 27,022.6 millones<sup>21</sup>.

Como veremos en esta sección, un motor importante para que los costos de la política sean altos, son las prácticas clientelares que, a lo largo de historia salvadoreña, se establecieron entre la población y los aspirantes a puestos de elección popular, las autoridades públicas o representantes en el Ejecutivo, en el Legislativo y en los Gobiernos Locales. Se habla de una suerte de cultura política en la que se espera que

las personas candidatas y autoridades políticas den alguna retribución material a los electores a cambio de sus votos y respaldo. No obstante, se sabe que estas retribuciones tampoco garantizan el apoyo del electorado.

Por otra parte, los salarios, ingresos u otros pluses (como gastos de representación, confidencialidad o viaje) que reciben las personas que desempeñan puestos de autoridad política en las principales instancias de toma de decisión pública<sup>22</sup>, parecen no compensar esas prácticas clientelares ni las inversiones necesarias para postularse y participar con éxito en los procesos electorales. Esta situación genera dudas sobre los condicionamientos a los que pueden verse sometidas esas candidaturas y autoridades con respecto a sus posibles financistas, así como sobre los obstáculos materiales que impiden a la mayoría de ciudadanos del país pensar en la posibilidad de participar en política.

Si adicionamos a los costos materiales, financieros y económicos, otros costos intangibles, simbólicos, morales, sociales, familiares y personales en los que tienen que incurrir las personas que desean involucrarse en la política, resulta indispensable conocer las principales respuestas a un interrogante general que plantea este estudio: Considerando los altos costos de participar y mantenerse en la política en El Salvador, ¿qué lo motiva a Ud. a hacerlo?. Y derivado de esa pregunta, también es relevante explorar los principales factores que elevan dichos costos, así como posibles propuestas para reducir esos obstáculos a la participación ciudadana en los asuntos públicos del país.

### **La política como vocación, servicio o (y) negocio**

A diferencia de otros contextos donde participar en política implica reconocimiento social, mayor prestigio profesional y el honor de servir en beneficio de las mayorías ciudadanas, en El Salvador hacerlo supone cuantiosos costos económicos, así como sacrificios profesionales, sociales, personales y familiares importantes.

Con respecto a este último aspecto, hay una gran variedad de estrategias que las personas entrevistadas han utilizado para que, en primera instancia, puedan asumir los altos gastos necesarios para hacer una campaña competitiva dentro de sus partidos políticos (primarias) y posteriormente, los aún más altos costos que implican las campañas nacionales para alcanzar diputaciones o la presidencia de la República.

Una estrategia general consiste en invertir o comprometer los salarios, los ingresos personales, los ahorros y el apoyo económico y/o en especie de los círculos familiares y de amistades cercanas. Se mencionan poco otro tipo de inversiones, como préstamos personales o hipotecas de propiedades. Nótese que contar con algún sustento patrimonial actual, acumulado o heredado, es prácticamente indispensable para involucrarse y mantenerse en política pues la inversión mínima para hacer una campaña competitiva de diputación se estima entre US\$ 30.000 y 50.000, aunque también se indica que la suma casi siempre ronda los US\$ 200.000. En la contienda para la Presidencia de la República las estimaciones más conservadoras son entre US\$ 1 y 10 millones<sup>23</sup>. Así, pareciera que el acceso a la política está reservado para estratos de la población con un nivel alto de ingresos o patrimonio, lo que limita las posibilidades de participación política a gran parte de la población, considerando que el porcentaje de pobreza para el año 2018 en El Salvador fue de 33.4%<sup>24</sup>.

También son frecuentes las actividades complementarias para recabar fondos, tales como rifas, bingos o giras presenciales de promoción y proselitismo. No obstante, la expectativa de la población de recibir algo como materiales de construcción, bolsas de víveres, dinero en efectivo u otras cosas materiales, hace prácticamente inevitable que en esas actividades también se incurra en gastos.

Como se mencionó desde la sección del *Contexto Histórico*, la corrupción en la función pública, así como la cultura clientelar entre representantes y representados, incrementan los costos materiales. Son conductas muy arraigadas y normalizadas y su reproducción intergeneracional parece lejos de revertirse. Por eso, ‘recibir algo a cambio’, es un rubro contemplado en los presupuestos de las personas candidatas, pero generalmente soslayado en los presupuestos partidarios.

Es importante relevar que las personas entrevistadas coinciden en que los costos materiales e intangibles en la política salvadoreña pueden atenuarse, o por lo menos sobrellevarse mejor, con el apoyo de familiares y círculos de amistades más cercanos.

A pesar de que la incursión en la política es casi un estigma de desprestigio social y personal, quienes toman esa decisión también asumen esos y otros riesgos, no solamente por el eventual cumplimiento de sus ideales, sino también porque la expectativa de lograr *“algo más que altos salarios, cuando se alcanza un puesto de gobierno o parlamentario, parece valer la pena”*<sup>25</sup>. ¿Qué tipo de retribuciones son éstas? Incluyen dietas, pluses por puestos de dirección, viajes al exterior y posibilidad de dar trabajo a personas cercanas. También hay pagos por asuntos tipificables penalmente como tráfico de influencias, peculado y enriquecimiento ilícito o, mejor dicho, *“...lo que se ha destapado como casos de corrupción en los últimos años y que están presentes hasta en informes de organismos internacionales”*<sup>26</sup>.

### **Institucionalidad “versus” transparencia, equidad e inclusión**

Como se anticipó en las primeras páginas de este documento, El Salvador ha sido uno de los más recientes países de América Latina en aprobar reformas jurídicas e institucionales para regular el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos. Estas reformas, suscitadas en la última década, son consideradas no solamente insuficientes, sino que, en su aplicación, han demostrado que, aunque contribuyen ligeramente a mejorar la transparencia del financiamiento público (deuda pública), poco o nada han podido hacer para institucionalizar una cultura de rendición de cuentas, ni atender problemas de equidad en la competencia o de inclusión pluralista para la participación política de las mayorías ciudadanas.

Es común escuchar en los círculos académicos, en las organizaciones de la sociedad civil y también en los partidos políticos más nuevos, que la “opacidad e inequidad empiezan justamente en el régimen electoral”<sup>27</sup>. La mayoría de las personas entrevistadas coinciden con estas valoraciones. También en diversos documentos emitidos por el sistema internacional, se denuncian estas debilidades; como en un informe de legislación comparada a nivel latinoamericano que indica que, desde la entrada en vigencia de la Ley de Partidos Políticos, se observa lo siguiente:

“Entre las falencias del sistema electoral en relación con las campañas políticas, podemos identificar: I. la laxitud de las sanciones por su incumplimiento; II. el limitado papel de control y seguimiento por parte de las entidades encargadas, como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el Fiscal Electoral y la Corte de Cuentas; III. la falta de regulación de los principios de publicidad y rendición de cuentas, que son la base fundamental de todo sistema de financiamiento; [...] Finalmente, todas las regulaciones son de aplicación general para los partidos políticos, [pero] no se contempla el papel individual del candidato”<sup>28</sup>.

Los controles débiles y las sanciones ineficaces para repeler conductas irregulares son mencionadas por la totalidad de las personas entrevistadas. Según una persona candidata a diputación, *“las sanciones más bien son un estímulo para delinquir... es mejor para un partido pagar una multa ínfima o ridícula que cumplir las normas jurídicas [pues]... no son para nada ejemplarizantes”*<sup>29</sup>.

El problema de falta de transparencia y debilidad institucional afecta las labores del TSE, que no tiene una instancia técnica especializada para realizar las labores de control o fiscalización efectiva; pero es una debilidad presente prácticamente en todo el régimen político. Con base en lo indicado por la mayoría de las personas entrevistadas, la rendición de cuentas y la fiscalización de todo el ciclo de la política (no solamente en lo electoral) son también elementos deficitarios en otras instancias como la Contraloría de Cuentas o la Fiscalía General.

La debilidad de mecanismos para la rendición de cuentas en la política también está asentada en la ausencia de prácticas sociales para la petición de cuentas por parte de las ciudadanías hacia las autoridades políticas o representantes, quizás también agravada por la fragilidad organizativa de la sociedad civil para exigirlo.

Pero también la opacidad e inequidad empiezan en el sistema de partidos y en su vida interna. El principio de la autonomía partidaria para autorregularse se traduce en ausencia de petición de cuentas intrapartidarias, así como dinámicas internas normativas y consuetudinarias que – en la mayoría de los partidos – favorecen candidatos que puedan aportar recursos importantes a la organización. Esta situación es notoria cuando se definen lugares en las listas o papeletas de diputaciones para la elección nacional, ya que los primeros lugares del partido generalmente se asignan a quienes pueden allegar más dinero.

Los favorecimientos a ciertas precandidaturas o candidaturas internas de los partidos políticos no solamente se dan por criterios pecuniarios; también ocurre por la “bendición o padrino” de ciertos liderazgos partidarios, que se consideran vitales para las personas que tengan aspiraciones reales de resultar electas. Asimismo, como el régimen electoral establece que los sujetos de financiamiento público son los partidos políticos y no las personas candidatas, queda a criterio de las autoridades partidarias a quiénes financiará y con cuánto. En este sentido, el candidato depende de la bondad del partido para recibir su apoyo material. Esto es otra fuente de inequidad pero también de opacidad, porque los recursos que puedan recibir las personas candidatas individualmente no son por lo general susceptibles a control ni fiscalización.

Por supuesto que cada partido político define sus propias reglas para financiarse y financiar candidaturas. Hay diferencias interesantes, según indican las personas entrevistadas. Por ejemplo, el FMLN establece una cuota mensual a las personas que han resultado electas, mientras que los partidos más pequeños electoralmente o de reciente fundación, tienen financistas principales que se constituyen en sus líderes. El gran empresariado ha sido una fuente histórica de financiamiento para ARENA, y en Nuevas Ideas (en 2019 participando con la insignia de ‘GANA’) una persona de esa agrupación indicó que *“a casi todos nos financió el Presidente Bukele y su patrimonio... tengo entendido que además hizo un préstamo de alrededor de US\$ 2 millones para ayudarnos en la campaña del 2019”*<sup>30</sup>.

Parece verosímil la valoración que hacen los partidos pequeños y emergentes sobre estos problemas vinculados al sistema jurídico-institucional vigente. A su juicio, hasta las elecciones más recientes, todas estas debilidades o carencias fueron funcionales o beneficiosas para el bipartidismo, y debido a ello, las propuestas de reformas jurídicas para su mejora no tuvieron viabilidad política para ser aprobadas.

### El valioso aporte desde el exterior y otras presuntas fuentes

Uno de los principales motores del costo de la política en El Salvador es el apoyo económico que candidaturas y partidos políticos reciben desde la “diáspora<sup>31</sup> salvadoreña”, es decir de sus compatriotas radicados en el exterior. Este hallazgo no es sorprendente considerando que las remesas enviadas por estas personas hacia sus familias son una de las principales fuentes de ingresos de la economía del país; en el año 2019 se recibieron US\$ 5,626 millones, equivalente al 20.8% del PIB<sup>32</sup>.

Con base en datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTY) de El Salvador, en 2019 la población total del país superaba los 6.7 millones de habitantes<sup>33</sup>, pero no hay acuerdos entre especialistas ni datos que precisen la cantidad exacta de personas que conforman la diáspora. No obstante, se estima que solo en los Estados Unidos de América, hay entre 1.5 a 3 millones de personas en esa condición.

**Tabla 2. Estados Unidos: migrantes salvadoreños y de origen salvadoreño, años seleccionados**

| Año  | Migrantes salvadoreños viviendo en los Estados Unidos (DESA) | Población nacida en El Salvador viviendo en los Estados Unidos (ACS)a | Población de origen salvadoreño en los Estados Unidos (ACS)b |
|------|--|---|--|
| 1990 | 465 433  | sd  | sd   |
| 2005 | 997 858  | 1 104 390a  | 1 474 342b   |
| 2010 | 1 192 423  | 1 214 049   | 1 829 798  |
| 2015 | 1 347 952  | 1 352 357   | 2 171 894  |
| 2017 | 1 392 663  | 1 401 832   | 2 310 784  |

Naciones Unidas, sobre la base del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (DESA), **Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision, 2019** (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017) [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>

<sup>a</sup> El dato de ACS es para 2007.

<sup>b</sup> El dato de ACS es para 2007.

Fuente: R. Padilla Pérez, V. Quiroz Estrada y F. G. Villarreal (2020), página 23

Estos datos ilustran la magnitud e importancia que tiene el factor ‘remesas desde la diáspora’ para el costo de la política en este país centroamericano. Este elemento es considerado como parte del desarrollo del sistema político salvadoreño, y en particular, del quehacer cotidiano de partidos políticos, candidaturas, gobiernos nacionales y locales y campañas electorales.

Un criterio unánime entre las personas entrevistadas es que los aportes financieros (y también logísticos) desde el exterior son además indispensables para aunar recursos a los partidos políticos y sus procesos electorales, pero también para patrocinar proyectos u obras públicas que se ejecutan en el país.

No debe sorprender, entonces, que también los gobernantes y aspirantes políticos vean en la diáspora una fuente vital de ingresos para sus propósitos, pero también para que esas personas en el extranjero influyan en sus círculos inmediatos dentro del país, en otros aspectos como las decisiones de voto, el apoyo o rechazo a las labores de los políticos y al cumplimiento, o no, de promesas de campaña.

Pero esta dinámica entre la diáspora y la política nacional del país, no es exclusivamente interfamiliar, de relacionamiento personal, coyuntural o espontánea. Tiene un importante componente organizativo en El Salvador y en los países donde radican salvadoreños, de modo que por ejemplo, solamente en Estados Unidos: “[...] hay hasta filiales de los partidos políticos en ciudades como Los Ángeles o Washington, entre muchas otras”<sup>34</sup>.

A modo de síntesis, no se puede pensar la política salvadoreña (y sus costos) sin la presencia e influencia de los recursos provenientes de la diáspora. Un ejemplo, es que varios gobiernos locales tienen convenios de cooperación con individuos y organizaciones de ‘hermanos en el exterior’, especialmente los radicados en los Estados Unidos. Por eso, tampoco es sorprendente que los políticos y sus partidos desarrollen explícitamente estrategias y actividades dirigidas a obtener sus fondos y apoyos, tanto en procesos electorales como en el ejercicio de poder público.

Según el criterio de prácticamente la totalidad de las personas consultadas, los recursos y la influencia de la diáspora son fundamentales para el éxito o el fracaso de candidaturas y de carreras políticas, por lo que los viajes o giras proselitistas hacia Estados Unidos –principalmente– para recabar fondos, forman parte de los presupuestos (costos) ‘paralelos’ de las campañas electorales de personas candidatas y de todos los partidos políticos. Al respecto, varias personas entrevistadas destacaron que “...durante la elección presidencial del 2019, gran parte de la diáspora también estaba cansada del bipartidismo de ARENA y el FMLN, por la que decidieron apoyar la alternativa de GANA-Nuevas Ideas y su candidato Nayib Bukele...”<sup>35</sup>

Pero no solamente los recursos de la diáspora parecen intervenir, desde el exterior, en los costos de la política en El Salvador. Las personas entrevistadas mencionan que es un hecho reconocido, público y notorio, que los dos partidos llamados ‘tradicionales’ o ‘más antiguos’, han sido históricamente apoyados o financiados por otros agentes externos. Se indica que ARENA cuenta con el patrocinio de redes vinculadas con el gran empresariado nacional. Por otra parte, hay indicios y procesos judiciales en curso que parecen mostrar cómo el FMLN ha recibido apoyo directo e indirecto de los países miembros del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América), específicamente mediante la empresa ‘ALBA Petróleos El Salvador’<sup>36</sup>. Todo ello no solamente dificulta las posibilidades de un involucramiento más equitativo y pluralista de muchos grupos poblacionales o ciudadanías a la política en este país, sino que además incide en la gestión del cargo público. Usualmente, las candidaturas beneficiadas por este tipo



de financiamiento, deben ‘pagar’ la inversión de sus patrocinadores, y esto se hace usualmente mediante contratos públicos.

## **La violencia, el crimen organizado y la corrupción: otros poderes fácticos protagónicos y condicionantes**

La violencia es un elemento estructural en los costos de la política en El Salvador. Es un factor que incrementa los costos simbólicos y materiales. Tiene diversas expresiones, que van desde la violencia física hasta la violencia psicológica y moral que sufren las personas políticas y sus allegados más cercanos. Sus modalidades y manifestaciones son multidimensionales y, lamentablemente, muchas de ellas se consideran casi naturales o consustanciales a la realidad histórica del país. Este es un aspecto que se menciona de manera reiterada en las entrevistas y que corroboran los informes de diversas entidades nacionales e internacionales, como se indicó en la sección del contexto histórico.

La violencia en la política salvadoreña tiene expresiones indirectas como la burla, el chisme, las presiones familiares, el mencionado desprestigio y el acoso laboral. Pero también puede incluir la agresión física directa, la intimidación, el secuestro o el chantaje. Asimismo, resulta paradójico que las nuevas tecnologías de la información y específicamente, las redes sociales cibernéticas, sean instrumentos cada vez más utilizados para acercarse a políticos y ciudadanías; no obstante, las personas entrevistadas también indican que estos novedosos medios son sistemáticamente utilizados para difundir calumnias, difamaciones y noticias falsas que afectan, no solo las pretensiones o carreras políticas de las personas, sino también su honorabilidad y relaciones familiares<sup>37</sup>.

Como se anticipó en la sección del contexto histórico, la violencia, así como el *crimen organizado* y sus vínculos con la corrupción, son otros elementos que forman parte de la vida política en El Salvador. Lo más evidente, es su lamentable participación en hechos que hacen que se catalogue al país entre los más violentos de América Latina<sup>38</sup> y que sea un obstáculo para reducir la lucha contra la corrupción.

Entre sus muchos otros efectos nocivos para la sociedad y la economía, su influencia en la política eleva los costos materiales y simbólicos de quienes desean postularse y permanecer en cargos de elección popular o en instancias de toma de decisiones públicas. No obstante, es importante distinguir que en la categoría crimen organizado, pueden confundirse dos actividades y organizaciones que, a pesar de estar posiblemente relacionadas con el trasiego de drogas y la legitimación de capitales, son distintas en sus propósitos, modalidades de acción y organicidad: las maras o pandillas y la ‘industria’ del narcotráfico y el lavado de dinero.

Por supuesto que ambas operan al margen de la legalidad y atentan sistemáticamente contra la vida, la dignidad y las propiedades de las ciudadanías. Sus mecanismos de influencia se basan en diversas formas de violencia y ambas son serias amenazas para el desarrollo humano y para el estado democrático de derecho.

Las pandillas o ‘maras’ se desempeñan mayormente en el ámbito de la delincuencia común, en actividades como robos, asesinatos, extorsiones, amenazas, intimidaciones, y guerras “comerciales” entre ellas. Su actividad suele ser más visible, directa y ubicable en territorios más claramente identificados. El narcotráfico y las actividades de ‘lavado de dinero’ o legitimación de capitales, generalmente se ubican

en el ámbito de los llamados ‘crímenes de cuello blanco’, con presencia en todo el territorio nacional (no ubicables en territorios específicos) y vínculos transnacionales; y aunque pueden coincidir con las pandillas en la ejecución directa de la violencia física, utilizan preferiblemente mecanismos indirectos de influencia, persuasión, cooptación y coerción en diversos niveles de los procesos de toma de decisión pública y ante diversas autoridades políticas.

No es objeto de estudio de este informe profundizar en las calamidades que las pandillas y el narcotráfico provocan en El Salvador y en otros países de la región –especialmente en el llamado ‘triángulo norte centroamericano’ (Guatemala, Honduras y El Salvador)<sup>39</sup> –, sino resaltar que todas las personas entrevistadas coinciden en señalar a ambas entidades como factores que incrementan el costo de la política.

El aumento de costos supone una amplia gama de compromisos que deben cumplirse, como: el pago de favores, el compromiso de no uso de las fuerzas de seguridad en sus actividades irregulares, la cesión implícita del Estado y de los gobiernos locales para que controlen territorios, el archivo u omisión de investigaciones judiciales o procesos legales en su contra, la colocación institucional de personal burocrático afín a sus actividades, el debilitamiento de mecanismos legales e institucionales para su combate, la concesión de obras públicas, etc.

En los procesos electorales, varias personas candidatas y excandidatas mencionaron que el crimen organizado les facilita o les impide el acceso seguro a ciertos territorios para realizar labores de proselitismo. También influyen en la decisión del voto de las comunidades o personas bajo su control. Mencionan que se han dado casos, o conocen experiencias, de secuestro de documentos necesarios para emitir el voto y la amenaza directa e indirecta a posibles candidaturas para impedir su participación, entre otros.

Aunque es reconocida la participación del crimen organizado en la política del país, es entendible que la mayoría de las personas entrevistadas tengan temores y así omitan haber experimentado de manera personal o directa el ‘costo de tratar con estos grupos’; no obstante, sí reconocen y explican con detalle las experiencias al respecto en “otras personas y casos”.

## V. Perspectivas y recomendaciones

Con base en la investigación documental y el análisis detallado de las 15 entrevistas estructuradas para elaborar este documento, se concluye los costos materiales y simbólicos para involucrarse y hacer en política en El Salvador son muy altos. Asimismo, esos costos plantean obstáculos extremadamente difíciles de superar para la efectiva participación política de cualquier persona ciudadana en su derecho fundamental de buscar ser electa en un sistema político democrático.

La búsqueda de mejoras sustantivas a esta situación necesita de importantes reformas al actual régimen o sistema jurídico y al entramado institucional encargado de organizar y administrar procesos electorales, así como de impartir las respectivas funciones jurisdiccionales. Al respecto, se proponen modificaciones sustantivas a la Ley Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y hasta la Constitución Política de la República, tales como la ‘despartidización’ del órgano electoral<sup>40</sup>, la creación de una solvente y profesional unidad de fiscalización y contraloría del financiamiento de campañas y partidos políticos al interior del órgano electoral, pero garantizando su autonomía administrativa, financiera y política.

También se sugieren mejoras en otras instituciones como la Contraloría o Corte de Cuentas, el Ministerio de Hacienda, la Fiscalía General y hasta el Poder Judicial para garantizar la probidad de sus actuaciones y la eficacia jurídico-normativa. Por ejemplo, se indica que debería conformarse un sistema interconectado y mejorado de información entre esas entidades y el TSE, de modo que puedan cumplirse y comprobarse asuntos tan importantes como la integridad de fuentes de donaciones, la legalidad de los recursos, la veracidad de las declaraciones que hacen particulares y partidos políticos, así como mejorar la coordinación interinstitucional.

Por otra parte, se proponen modificaciones a las regulaciones sobre financiamiento privado, procurando transparentar fuentes de financiamiento y donantes, y ejercer un mejor control sobre las contabilidades y auditorías internas de los partidos políticos, no dejándolo a su arbitrio completo. Asimismo, es indispensable mejorar el marco jurídico e institucional, para regular y fiscalizar los costos de las personas candidatas. Complementariamente, se propone establecer topes o límites razonables a las donaciones privadas, aumentar el financiamiento público, y sacar de la opacidad las donaciones que se hacen directamente a las personas candidatas y que no pasan por el control ni de las contabilidades partidarias.

Es cierto que el marco jurídico vigente establece que los partidos políticos deben llevar su contabilidad y contar con auditoría interna sobre el uso del financiamiento público y privado, así como facilitar a la ciudadanía que solicite informes sobre el uso de los fondos obtenidos. Sin embargo, las auditorías internas se dejan prácticamente a criterio de los propios partidos; además, no se establece la obligación de presentar informes con regularidad y siguiendo procedimientos claros. Por eso, se insiste en la necesidad de fomentar en la ciudadanía prácticas sistemáticas de petición de cuentas hacia los partidos políticos y hacia quienes ocupan cargos de autoridad pública.

## Recuadro: “La violencia tiene rostro de mujer”

Las personas que desean participar y mantenerse en política saben que en algún momento pueden ser víctimas de alguna forma de violencia, pero esto no significa que ese flagelo sea igual para todos o conlleve los mismos costos para todos los grupos poblacionales del país. En definitiva, la violencia tiene “rostro de mujer”. Resulta interesante destacar que El Salvador ha sido uno de los países centroamericanos donde más iniciativas jurídicas se han propuesto y aprobado para mejorar la participación y representación política de las mujeres. Sin embargo, persisten enormes asimetrías, desigualdades y obstáculos para que esos propósitos se hagan realidad.

La inmensa mayoría de las ocho mujeres entrevistadas coinciden en que, de inicio, la decisión de involucrarse en la política tuvo que contar con el ‘respaldo, apoyo y colaboración’ de algún hombre; principalmente de sus parejas, padres o de algún dirigente –masculino– político. No obstante, varias de ellas reconocen que esos respaldos no se dieron de manera espontánea o sencilla, sino producto –en muchas ocasiones– de dilemas o disputas existenciales y familiares: *“al principio, trataron de convencerme de que era mucho el sacrificio personal, profesional y hasta familiar para mi esposo y para mis hijos”*.

Se entiende en las declaraciones de las mujeres entrevistadas, que la mayor motivación que ellas tienen para participar en la política salvadoreña es el compromiso, o casi una suerte de apostolado, *“...para abrir paso a otras y mejorar las condiciones de las que vienen detrás de mí...”*.

También se considera necesario fortalecer el marco jurídico para superar las dificultades que actualmente tiene la fiscalización de recursos provenientes de la diáspora. Esto con el fin de sacar de la opacidad asuntos como la cuantía de las contribuciones, la identificación exacta de fuentes o donantes y los obstáculos para determinar las donaciones que se hacen a las personas candidatas que no se tramitan en la contabilidad ni en otros mecanismos de control partidario.

Para generar mayores oportunidades de participación a grupos poblacionales históricamente marginados o excluidos, se proponen reformas intra y suprapartidarias que mejoren el financiamiento específico de juventudes, grupos étnicos, personas con discapacidades y principalmente, las mujeres. Un buen ejemplo sería la obligación de generar un presupuesto etiquetado para actividades de formación, capacitación y liderazgo de mujeres.

No obstante, estas y otras propuestas formales o jurídicas deben acompañarse de transformaciones profundas en las llamadas ‘culturas políticas’ y en otras prácticas sociales, hasta ahora naturalizadas o toleradas, pero que resultan incompatibles con un sistema político democrático, sostenible y autosustentable.

Los cambios necesarios, al igual que los problemas actuales, son sistémicos y por eso su solución es multidimensional e interdependiente. Al respecto, es urgente atacar la violencia en todas sus dimensiones, especialmente la dirigida hacia las mujeres (ver recuadro “La violencia tiene rostro de mujer”). Asimismo, es indispensable combatir las diversas modalidades de corrupción, de clientelismo,

y la injerencia de los poderes fácticos nacionales y transnacionales, así como instaurar, en los procesos y sistemas educativos formales e informales, una nueva cultura de responsabilidad política y petición-rendición de cuentas. Sin este asidero de nuevas culturas políticas y capital social democrático, difícilmente serán efectivas las reformas institucionales.

La viabilidad para aprobar e implementar los cambios necesarios para reducir los costos de la política en El Salvador dependen de la voluntad de todos los actores sociopolíticos y económicos del país, empezando por las diversas ciudadanías, la sociedad civil organizada, los poderes formales –o la institucionalidad pública–, el Mercado y sus actores y, por supuesto, los partidos políticos. Al respecto, varias de las personas entrevistadas coinciden en que los cambios que se observan en el sistema de partidos políticos pueden ser una ventana de oportunidad para avanzar en esas reformas o mejoras.

## **VI. Sumario**

Involucrarse y hacer política en El Salvador implica altos costos materiales y simbólicos para quienes así lo deseen. Por lo tanto, no cualquier ciudadano puede hacerlo con éxito. Los altos costos de participación y de llevar a cabo campañas es un primer obstáculo. Aunado a esto, el marco jurídico e institucional vigente, la intervención de poderes fácticos nacionales y transnacionales, la violencia multidimensional y la corrupción, así como las prácticas clientelares y patriarcales históricamente arraigadas y naturalizadas por el imaginario colectivo, son los principales motores que elevan esos costos.

Hay matices o atenuantes en esos motores como el origen o clase social a la que se pertenece, tenencia de recursos económicos o patrimoniales, niveles educativos, situación etaria, territorialidades, condiciones familiares, padrinazgos políticos, redes de financistas, capital social y condición de género. Se puede decir que hay matices también por las diferencias entre los partidos políticos. El sistema de partidos y la organización o vida interna de los mismos, actúan como variables independientes que intervienen en atenuar esos costos y en facilitar, u obstaculizar, procesos de reformas y mejoras a esas condiciones del sistema político.

Al reconocer las dificultades u obstáculos que tienen diversas propuestas de reformas institucionales y consuetudinarias para mejorar la situación del costo de la política salvadoreña, hay consenso en que esas mejoras son urgentes. No obstante, su viabilidad depende de posibles cambios en el sistema de partidos políticos, en el marco jurídico y sobre todo, en la inversión a largo plazo para consolidar una cultura política democrática y participativa, orientada hacia la responsabilidad política y la petición-rendición de cuentas.

# Notas

- 1 Turcios, R. (1997). "El Salvador. Una transición histórica y fundacional". Nueva Sociedad. No. 150, julio-agosto, pp. 112-118. Disponible en: [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2616\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2616_1.pdf)
- 2 Sistema Bibliotecario UTEC (2017). "Intervención militar UES". Disponible en: <https://biblioteca.utec.edu.sv/sitios/conflicto/index.php/1972/07/19/intervencion-militar-ues/>
- 3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (1978). Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador. Capítulo II Derecho a la vida. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/elsalvador78sp/cap2.htm>
- 4 Grenni, H. (2014). "El Salvador en la década de los años 70: las oportunidades perdidas". Teoría y Praxis. No. 25, junio-diciembre, pp. 67-91. Disponible en: <http://rd.udb.edu.sv:8080/jspui/bitstream/11715/804/1/El%20Salvador%20en%20decada.pdf>
- 5 Aguilar, R. (2019). "La Ofensiva General". El Economista. 11 enero 2019. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-Ofensiva-General-20190111-0010.html>
- 6 La Vanguardia (2015). "La guerra civil salvadoreña, escenario de 75.000 muertes". La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/20150519/54431340042/la-guerra-civil-salvadorena-escenario-de-75-000-muertes.html>
- 7 Muñoz-Pogossian, B. (2015). "Las Candidaturas Independientes en América Latina". Reformas Políticas en América Latina. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/candidaturas-independientes/>
- 8 UCA (2020). "Debilidad institucional". Noticias UCA. Disponible en: <https://noticias.uca.edu.sv/editoriales/debilidad-institucional>
- 9 Transparencia Internacional (2019). "Índice de Percepción de Corrupción". Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/slv#details>
- 10 Freedom House (2020). "Freedom in the World 2020 El Salvador". Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/el-salvador/freedom-world/2020>
- 11 Cruz, J. M. (1997). "Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa". ECA. No. 588, octubre. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/588art4.html>
- 12 BBC Mundo (2017). "El Salvador, uno de los países más violentos del mundo, registra su primer día sin homicidios en dos años". BBC Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38610302>
- 13 Ulloa, F. (s.f.) "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos El Salvador". Unidad para la promoción de la democracia/OEA – International IDEA. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1593/31.pdf>
- 14 Organización de los Estados Americanos (2014). Informe final de la misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos, elecciones presidenciales de El Salvador. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-MOE-OEA-El-salvador-Presidencial-2014.pdf>
- 15 Pring, C. y Vrushi, J. (2019). Global Corruption Barometer Latin America & the Caribbean 2019: Citizens' Views and Experiences of Corruption. Transparency International. Disponible en: [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_GCB\\_LatinAmerica\\_Caribbean\\_Full\\_Report\\_200409\\_091428.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf)
- 16 Freedom House (2020). "Freedom in the World 2020 El Salvador". Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/el-salvador/freedom-world/2020>
- 17 Tribunal Supremo Electoral (2018). Memoria especial elecciones 2018. TSE. Disponible en: <https://www.tse.gob.sv/documentos/memoria-de-elecciones/memoria-elecciones-2018.pdf>, página 19.
- 18 Tribunal Supremo Electoral (2019). Memoria especial elección 2019 presidencial. TSE. Disponible en: <https://www.tse.gob.sv/TSE/Documentos/Memorias-de-Elecciones/2019>, página 18.
- 19 Revista Forbes Centroamérica (2019). "Voto en El Salvador tiene costo de 5.27 dólares: Tribunal Supremo Electoral". Forbes Centroamérica. 1 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/voto-en-el-salvador-tiene-coste-de-5-27->

[dolares-tribunal-supremo-electoral/](#)

20 Acción Ciudadana (2020). Índice de Transparencia 2020 y Datos del Financiamiento Político 2019. AC-Centro de Monitoreo y Transparencia. Disponible en: <https://accion-ciudadana.org/informes/Indice-de-Transparencia-2020-y-datos-del-financiamiento-politico-2019-Accion-Ciudadana-2020.pdf? t=1607701131>

21 Banco Centroamericano de Integración Económica (2020). Centroamérica en Cifras. BCIE. Disponible en: [https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe\\_de\\_coyuntura/Centroamerica\\_en\\_Cifras\\_Central\\_America\\_Yearbook\\_.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Centroamerica_en_Cifras_Central_America_Yearbook_.pdf)

22 Según el Diario Oficial de la República de El Salvador, los salarios actuales de las personas diputadas incluyendo pluses varía entre US\$4000 a US\$5700 mensuales, dependiendo si ocupan o no cargos en los directorios ejecutivos (presidencia, vicepresidencia, secretarías) del Congreso. Véase al respecto: <https://transparencia.asamblea.gob.sv/informacion-administrativa/remuneraciones/remuneracion-mensual-por-presupuesto-ley-de-salarios/ley-de-salarios-organo-legislativo-2020>. Por otra parte, según la Ley de Salarios vigente, se estima que una persona ministra, devenga alrededor de US\$3500 mensuales en promedio, pero varía por la intervención de otros pluses como grado académico. Véase al respecto: <https://www.economista.net/actualidad/El-Salvador-ministros-y-vice-ministros-ad-honorem-han-cobrado-casi-medio-millon-de-dolares-20201201-0004.html>

23 El salario mínimo en El Salvador es alrededor de US\$300 mensuales para el año 2019. Un diputado gana en promedio entre US\$ 3500 y 5000. El PIB per cápita del país para el año 2019 se estimó en US\$4187. Al respecto véase: Portal de Transparencia (2019). “Presidencia de la República – Remuneraciones”. Gobierno de El Salvador. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/remunerations> y Banco Centroamericano de Integración Económica (2020). Centroamérica en Cifras. BCIE. Disponible en: [https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe\\_de\\_coyuntura/Centroamerica\\_en\\_Cifras\\_Central\\_America\\_Yearbook\\_.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Centroamerica_en_Cifras_Central_America_Yearbook_.pdf)

24 Banco Centroamericano de Integración Económica (2020). Centroamérica en Cifras. BCIE. Disponible en: [https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe\\_de\\_coyuntura/Centroamerica\\_en\\_Cifras\\_Central\\_America\\_Yearbook\\_.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Centroamerica_en_Cifras_Central_America_Yearbook_.pdf)

25 Entrevista con persona académica o experta, diciembre 2020.

26 Íbid.

27 Entrevista con persona académica - experta, diciembre 2020.

28 The Carter Center (2015). Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina. Disponible en: [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/americas/electoral\\_code\\_booklet-vdg\\_a2\\_final2.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf)

29 Entrevista con persona dirigente y experta, FMLN, diciembre 2020.

30 Entrevista con persona actualmente en el Poder Ejecutivo, PNI, diciembre 2020.

31 “No existe una definición única de la diáspora. En un contexto migratorio, la diáspora incluye, además de las personas migrantes, a los descendientes de migrantes con una identidad y sentido de pertenencia influido por los antecedentes de su experiencia migratoria y que mantienen vínculos con sus países de origen (OIM, 2019a). La diáspora migrante está vinculada afectiva y materialmente con su país de origen o de herencia a partir de la creación de redes y de la transferencia de recursos sociales, económicos y cognitivos (OIM, 2013).” R. Padilla Pérez, V. Quiroz Estrada y F. G. Villarreal (2020). “Retos y oportunidades para atraer la inversión de la diáspora salvadoreña en los Estados Unidos hacia iniciativas de desarrollo en El Salvador”. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/100; LC/MEX/TS.2020/22). Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), página 14. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45934/4/S2000554\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45934/4/S2000554_es.pdf)

32 Banco Centroamericano de Integración Económica (2020). Centroamérica en Cifras. BCIE. Disponible en: [https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe\\_de\\_coyuntura/Centroamerica\\_en\\_Cifras\\_Central\\_America\\_Yearbook\\_.pdf](https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Centroamerica_en_Cifras_Central_America_Yearbook_.pdf)

33 Véase DIGESTYC, UNFPA y CELADE (2014). El Salvador: estimaciones y Proyecciones de Población Municipal 2005-2025. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/590-el-salvador-estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion-municipal-2005-2025.pdf>

34 Entrevista con persona académica - experta, diciembre 2020.

35 Entrevista con persona candidata actual, PNI, enero 2021.

36 Cf. Dada H. Héctor (s. f.) “ALBA Petróleos de El Salvador”. Fundación Heinrich Böll Stiftung México, Centroamérica y El Caribe. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/alba\\_petroleos\\_final\\_lorena\\_argueta.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/alba_petroleos_final_lorena_argueta.pdf). También: Flores, R. (2019). “Avanza en juzgado la investigación del caso ALBA Petróleos”. La Prensa Gráfica. 23 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Avanza-en-juzgado-la-investigacion-del-caso-ALBA-Petroleos-20191122-0764.html>

37 ¿Son las RRSS y TIC's factores para aumentar o disminuir costos simbólicos y materiales? No parece haber acuerdo al respecto, pero sí se reconoce que son en la actualidad un recurso que llegó para quedarse en la política; necesario pero también peligroso y potencialmente violento.

38 World Bank Data. “Intentional homicides (per 100,000 people)”. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>

39 Se recomienda la lectura del documento editado por Julieta Castellanos y Salvador Romero (2019), citado en la bibliografía; específicamente el artículo de Jeannette Aguilar (pp. 123 – 154) y el de Luis Mario Rodríguez (pp. 165 – 201).

40 Las tendencias mundiales de reformas a los órganos electorales durante el siglo XXI indican que la mayoría han procurado conformarse siguiendo los principios básicos de independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia, y orientación de servicio. Según la política y el derecho electoral comparados, son cada vez más los países que procuran que sus órganos principales de administración y justicia electoral sean conformados por personas no partidistas. Aunque no hay unanimidad al respecto, se considera en general que la “despartidización” favorece principalmente la independencia, la imparcialidad, la integridad, la transparencia de esos órganos, así como también promueve una mayor profesionalización de sus funcionarios. Al respecto, véase: ACE Project, Red de Conocimientos Electorales. “Administración electoral”. Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/em/onePage>



## **Sobre los autores**

### **Miguel Ángel Lara Otaola**

El Dr. Miguel Ángel Lara Otaola ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Nacional Electoral de México, el Overseas Development Institute del Reino Unido y el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sydney y Harvard, donde trabajó con la Dra. Pippa Norris en el Índice de Percepciones de Integridad Electoral. También fungió como Jefe de la Oficina para México y Centroamérica de IDEA Internacional. Tiene un Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, una Maestría en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey y una Maestría en Política Comparada por la London School of Economics. Cuenta con más de 50 publicaciones y ha participado como observador en elecciones en América, Europa, Asia y Australia.

### **Rotsay Rosales**

Politólogo centroamericano nacido en Costa Rica. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor internacional por más de 20 años en diversas Organizaciones Internacionales, Gobiernos, Partidos Políticos y Organizaciones No Gubernamentales. Catedrático e Investigador Académico de la Universidad de Costa Rica.

Westminster Foundation for Democracy (WFD) es el organismo público del Reino Unido dedicado a apoyar la democracia en todo el mundo. Operando a nivel internacional, WFD trabaja con parlamentos, partidos políticos y sociedad civil, así como en elecciones para ayudar a que los sistemas políticos de los países sean más justos, inclusivos y transparentes.

Hanns Seidel Stiftung (HSS) rotula su trabajo bajo el lema "Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo". La fundación política alemana ha sido parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo por más de tres décadas, representada con proyectos en setenta países alrededor del mundo. En Centroamérica, HSS busca fortalecer las instituciones públicas, la participación ciudadana y la consolidación democrática, promoviendo, de esta forma, condiciones amigables para el desarrollo social y económico.



 [www.wfd.org](http://www.wfd.org)

 [@WFD\\_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)

 [@WestminsterFoundation](https://www.facebook.com/WestminsterFoundation)



**WFD**