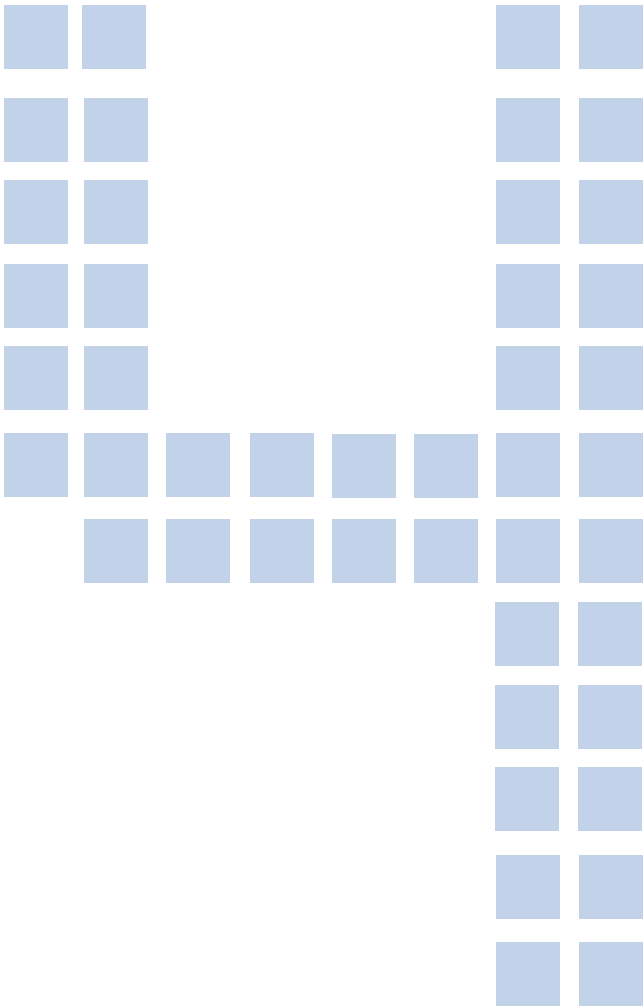




El Salvador. Año político



351.003 13

B49 El Salvador, año político : junio de 2017 - mayo de 2018 / editor
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
sv (FUSADES) ; publicación Departamento de Estudios
Políticos. -- 1ª. ed. -- Antigua Cuscatlán, El Salv. :
FUSADES, 2017.
250 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99961-948-4-9

1. Sánchez Ceren, Salvador Presidente, -Pensamiento político. 2.
Administración pública. 3. El Salvador - Administración pública. I.
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
(FUSADES), editor. II. Título,

BINA/jmh

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL - FUSADES

Una publicación del Departamento de Estudios Políticos

Primera edición 150 ejemplares

La investigación de esta publicación concluyó el 22 de mayo de 2018

ISBN 978-99961-948-4-9

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Libro.

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento, sin previa autorización de FUSADES.

Antigua Cuscatlán, La Libertad, El Salvador.



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Hanns Seidel. Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los de la Fundación Hanns Seidel.



El Salvador. Año político

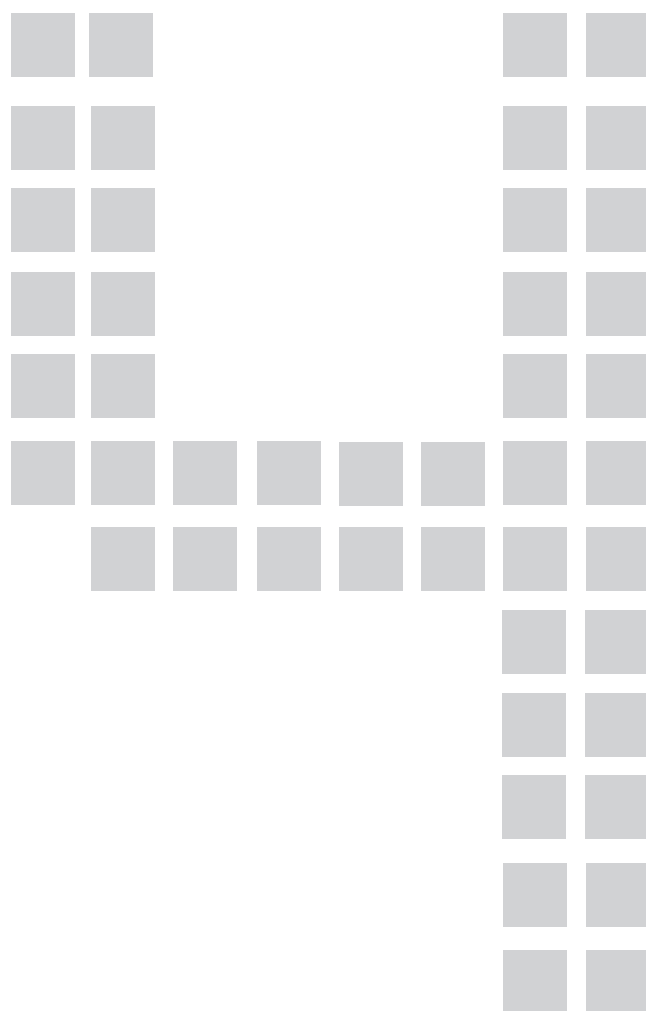


TABLA DE CONTENIDOS

Presentación.....	1
I. Apreciación del cuarto año de gobierno.....	3
i. Las bases de sustentación del Presidente	5
ii. Relación entre el Ejecutivo y el sector privado.....	35
iii. Eficacia de la administración pública	51
a. Política exterior	77
iv. Compromiso con la democracia	105
II. Elecciones legislativas y municipales de 2018	113
III. Seguridad pública	145
IV. La Sala de lo Constitucional de la CSJ (2009-2018)	183
Bibliografía	201

SIGLAS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
AL	Asamblea Legislativa
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
APP	Asocio Público-Privado
APTN	Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASAFONDOS	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
ASDER	Asociación Salvadoreña de Radiodifusores
ASGOJU	Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
ATF*	Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de fuego y Explosivos
BANDESAL	Banco Nacional de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM*	Programa de Procesamiento de Refugiados para Menores Centroamericanos
CAMARASAL	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
CAMTEX	Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CATS	Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños
CCR	Corte de Cuentas de la República
CD	Cambio Democrático
CECT	Consejerías Económicas, Comerciales y de Turismo
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova"
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CESC	Contribución Especial para la Seguridad y Convivencia
CIE	Centro de Investigación y Estadísticas

CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIFACIL	Comisión Intergremial para la Facilitación del Comercio
CIP	Certificados de Inversión Previsional
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
CNPRE	Centro Nacional de Procesamiento de Resultados Electorales
CNR	Centro Nacional de Registros
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
CNSM	Consejo Nacional del Salario Mínimo
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica
COMTRADEFOP	Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONAPAR	Coordinadora Nacional de Amplia Participación
CS	Comunidades Solidarias
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DACA*	Acción Diferida para los Llegados en la Infancia
DEA*	Administración para el Control de Drogas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos
DEC	Departamento de Estudios Económicos
DEP	Departamento de Estudios Políticos
DEL	Departamento de Estudios Legales
DES	Departamento de Estudios Sociales
DGCP	Dirección General de Centros Penales
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DHS	Departamento de Seguridad Nacional
DR-CAFTA*	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
DREAM Act*	Ley de fomento para el progreso, alivio y educación para menores extranjeros
DS	Democracia Salvadoreña

DUI	Documento Único de Identidad
ECOS	Equipos Comunitarios
ENADE	Encuentro Nacional de la Empresa Privada
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FBI*	Buró Federal de Investigaciones del Departamento de Justicia de los Estados Unidos
FEDAES	Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador
FES	Fuerza Especial de Reacción de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador
FOMILENIO	Fondo del Milenio
FONAT	Fondo de Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FPL	Fuerzas Populares de Liberación
FPS	Fraternidad Patriota Salvadoreña
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GOES	Gobierno de El Salvador
GOPES	Grupo de Operaciones Especiales
GRP	Grupo de Reacción policial de la Policía Nacional Civil
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICE*	Servicio de Inmigración y Control de Aduanas
ICP	Iniciativa Ciudadana por las Pensiones
IDEA	Iniciativa Democrática de España y las Américas
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
IED	Inversión Extranjera Directa

IGSP	Inspectoría General de Seguridad Pública
ILEA*	Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley
IML	Instituto de Medicina Legal
INDEFACIL	Instituto de Facilitación de Trámites
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
JRV	Juntas Receptoras de Votos
KORUS FTA*	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LCCV	Ley de Carreteras y Caminos Vecinales
LEIFEP	Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de violencia para las mujeres
LPA	Ley de Procedimientos Administrativos
LPP	Ley de Partidos Políticos
MCC*	Corporación Reto del Milenio
MDN	Ministerio de la Defensa Nacional
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MOE	Misión de Observación Electoral
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MS-13	Mara Salvatrucha 13
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MUSYGES	Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador
NAFTA*	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OEA	Organización de los Estados Americanos
OET	Organismos Electorales Temporales

OIE	Organismo de Inteligencia del Estado
OIR-MH	Oficina de Información y Respuesta del Ministerio de Hacienda
OIR-PNC	Oficina de Información y Respuesta de la Policía Nacional Civil
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMR	Organismo de Mejora Regulatoria
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAIP	Programa Anual de Inversión Pública
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PCN	Partido de Concertación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos
PESS	Plan El Salvador Seguro
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PROESA	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
PSD	Partido Social Demócrata
PSP	Partido Salvadoreño Progresista
RICO*	Ley contra la extorsión Criminal y las Organizaciones Corruptas
RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales
SCN	Sala de lo Constitucional
SETUES	Sindicato de Empresa de Trabajadores de la Universidad de El Salvador
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICDES	Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador
SIGESAL	Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
SIGET	Superintendencia de Electricidad y Comunicaciones
SIMEDUCO	Sindicato de Maestras y Maestros de la Educación Pública de El Salvador

SIMEHZAC	Sindicato de Médicos del Hospital Zacamil
SIMETRISS	Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social
SIMTPAS	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud y Asistencia Social
SIMUTHRES	Sindicato de Mujeres Trabajadoras del Hogar Salvadoreñas
SINTRACBES	Sindicato de Trabajadores del Cuerpo de Bomberos de El Salvador
SIPAGO	Sistema Integrado Prepago
SITHBLOOM	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hospital Bloom
SITRAMIG	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Gobernación
SITRAMSS	Sistema Integral de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador
SITRASALUD	Sindicato de Trabajadores del Sector Salud
TEG	Tribunal de Ética Gubernamental
TPP*	Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica
TPS*	Estatus de Protección Temporal
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UE	Unión Europea
UES	Universidad de El Salvador
UNFPA*	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIMUJER	Unidades Especializadas de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia
USAID*	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USCIS*	Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos
USTRAPES	Unidad de Sindicatos y Asociaciones de Trabajadores de Salud Pública de El Salvador
UTE	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia
UTEP	Unidad Táctica Especializada Policial
VMT	Viceministerio de Transporte
WOLA*	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

*Por sus siglas en inglés

FUENTES CONSULTADAS

1. Comunicados
2. Declaraciones
3. Notas periodísticas
4. Encuestas de opinión
5. Apoyo documental y técnico del DEC, DES, DEL y CIE
6. Constitución de la República de El Salvador
7. Diversas leyes nacionales
8. Resoluciones de entidades jurisdiccionales
9. Información solicitada vía Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) a las siguientes instituciones gubernamentales:
 - i. Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
 - ii. Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
 - iii. Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
 - iv. Dirección General de Centros Penales
 - v. Dirección General de Migración y Extranjería
 - vi. Fiscalía General de la República
 - vii. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
 - viii. Instituto Nacional de la Juventud
 - ix. Instituto Salvadoreño del Seguro Social
 - x. Ministerio de Agricultura y Ganadería
 - xi. Ministerio de Educación
 - xii. Ministerio de Hacienda

- xiii. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
- xiv. Ministerio de Obras Públicas
- xv. Ministerio de Relaciones Exteriores
- xvi. Ministerio de Salud
- xvii. Policía Nacional Civil
- xviii. Presidencia de la República
- xix. Secretaría de Inclusión Social
- xx. Secretaría Técnica de la Presidencia
- xxi. Viceministerio de Transporte

Presentación

A partir del año 2010, el Departamento de Estudios Políticos (DEP) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) publicó una apreciación anual de la gestión gubernamental sobre la eficacia de la administración, la relación del Presidente con la empresa privada, las bases de sustentación del Mandatario, su compromiso con la democracia, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la política exterior y la seguridad pública. El propósito del documento fue, y continúa siéndolo, el de evaluar, lo más objetivamente posible, en base a información oficial, publicaciones especializadas, informes periodísticos, entrevistas y discursos del Presidente y de sus principales funcionarios, la actuación del Gobernante en las áreas señaladas. De esta manera, el DEP contribuye a elevar el nivel del debate político que se genera cada aniversario de gobierno alrededor de los principales aciertos y desaciertos de la administración de turno.

Con un nuevo quinquenio, y con la finalidad de registrar los hechos políticos más relevantes que impactan el sistema democrático salvadoreño, la Comisión del Departamento de Estudios Políticos acordó ampliar el alcance del documento, incorporando, adicionalmente a la apreciación anual de Gobierno con los apartados enunciados en el párrafo anterior, otros sucesos políticos de gran relevancia que serán identificados, año tras año, en base a rigurosas entrevistas con los principales actores políticos, académicos y sociales del país. Con este objetivo, presentamos la cuarta edición del documento “El Salvador. Año Político (junio de 2017 a mayo de 2018)” convencidos que El Salvador requiere de una sólida cultura política que esperamos fortalecer con los datos registrados en esta y las futuras publicaciones.

Para el año comprendido entre junio de 2017 y mayo de 2018, los otros hechos relevantes que incluye este esfuerzo, además de la apreciación anual de gobierno, son: un análisis de las elecciones legislativas y municipales de 2018, en términos de su organización, reformas y resultados; una valoración del impacto que las principales sentencias de la Sala de lo Constitucional (2009-2018) han tenido sobre el sistema político; y el estado de la seguridad pública. Si bien este último aspecto se abordó en las últimas tres apreciaciones del quinquenio anterior, en esta publicación se incluye como un capítulo independiente en el documento y su enfoque es el del análisis de la seguridad como política pública (actores, procesos y resultados).

Nuestra intención, como lo ha sido durante los años anteriores, es que el lector encuentre información con las fuentes debidamente identificadas que le permita elaborar sus propias conclusiones de los hechos. Por esta razón el documento no incluye juicios de valor por parte de los investigadores sobre la información y los datos obtenidos a menos que así lo exija el contexto del análisis que se realiza.

Antiguo Cuscatlán, mayo de 2018

CAPÍTULO I

Apreciación del cuarto año de gobierno

- i. Las bases de sustentación del Presidente**
- ii. Relación del Ejecutivo con el sector privado**
- iii. Eficacia de la administración pública**
 - a. Política exterior**
- iv. Compromiso con la democracia**

i. Las bases de sustentación del presidente

El presidente Salvador Sánchez Cerén conserva el respaldo incondicional de la máxima dirigencia del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Así lo confirma el apoyo legislativo que recibe de los diputados del FMLN, la estrecha relación que comparten, gobierno y partido, con los países que integran la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), la presencia de buena parte de los miembros de la Comisión Política en el Gabinete de Gobierno, su lucha contra la Sala de lo Constitucional y la estrategia empleada para enfrentar la debacle que sufrió el partido gobernante en los pasados comicios y los reclamos que le sucedieron por parte de diferentes actores de ese instituto político y de las organizaciones afines.

Los resultados de las elecciones legislativas y municipales del 4 de marzo desataron una serie de exigencias y reivindicaciones en contra del mandatario y de los principales líderes del partido por parte de algunos sectores al interior del FMLN. Desde el vicepresidente Óscar Ortiz, los precandidatos presidenciales hasta algunos alcaldes y funcionarios de gobierno, reclamaron cambios significativos

en el mando de la organización partidaria y en el equipo del presidente Sánchez Cerén para encarar la pérdida de ocho diputados y más de una decena de alcaldes ocurrida en los comicios legislativos y municipales. Como consecuencia de esas demandas el presidente ordenó una reestructuración de su Gabinete de Gobierno que fue considerada por analistas y la prensa como una mera “rotación” de funcionarios de unos cargos a otros.

Las autoridades del FMLN avalaron sin reparos las medidas adoptadas por el mandatario a recomendación de una comisión del alto nivel que él mismo integró para evaluar el trabajo de los ministros y presidentes de instituciones autónomas. En compensación, el presidente no solicitó ni avaló los llamados de la militancia a relevar a los actuales miembros de la comisión política. La respuesta apacible de ambos actores, no obstante la pérdida de más de trescientos mil votos, contrasta con los reproches de ediles, funcionarios y militantes del partido, así como de varios sindicatos cuya afinidad con el mandatario continuó con el deterioro y el descontento que asomaron desde el primer año de gobierno.

Por otra parte, durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén el uso de controles interorgánicos, observaciones y vetos, se ha incrementado respecto a los primeros años de su mandato; sin embargo, el respaldo de las principales propuestas de ley se ha mantenido estable. En cuanto a la aprobación de iniciativas que requieren de mayoría calificada, principalmente deuda pública, se observa una recomposición de las relaciones entre el partido oficial y el principal partido de oposición, la cual ha favorecido la obtención de consensos para la contratación y ratificación de financiamiento externo.

El presente apartado se refiere, en primer lugar, al amparo que la cúpula del FMLN le sigue dispensando al mandatario; luego se describe la reacción de los miembros de la comisión política, de sus bases y del gobierno después de las elecciones del 4 de marzo; en tercer lugar se hace un recuento de los cambios en el Gabinete de Gobierno; luego se analiza el vínculo entre el presidente y los sindicatos, para concluir con una apreciación de las relaciones entre el legislativo y el Ejecutivo.

El respaldo de la cúpula al presidente Sánchez Cerén

La relación entre el presidente Salvador Sánchez Cerén y la comisión política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se ha mantenido estable durante los cuatro años de gobierno. Ni en los últimos doce meses ni en los años anteriores se registran episodios en los que dicho vínculo se haya debilitado. Por el contrario, el mandatario cuenta con el apoyo del grupo parlamentario del FMLN en la Asamblea Legislativa, conserva el control sobre el presupuesto de todos los ministerios – a diferencia del expresidente Mauricio Funes, en cuyo período se repartieron las carteras de Estado entre los diferentes grupos, unos afines al FMLN y otros al exgobernante- y

retiene el dominio territorial que le confiere su ascendencia sobre la totalidad de los ministros de Estado.

En anteriores apreciaciones de gobierno se apunta a los lazos históricos que unen al presidente con el FMLN como el factor dominante que permite la estabilidad en la relación del mandatario con el principal partido de izquierda. El presidente Sánchez Cerén fue uno de los principales dirigentes del Frente. En 1972 se incorporó a las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), organización creada en 1970, que sería uno de los cinco grupos que en 1980 se unirían bajo el nombre de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. En el 2000, Salvador Sánchez Cerén fue elegido diputado del FMLN en la Asamblea Legislativa, siendo reelegido en 2003 y 2006. Entre 2001 y 2004 fue coordinador general del partido de izquierda. En enero de 2006, asumió la jefatura de la fracción del FMLN en la Asamblea Legislativa, manteniendo esta responsabilidad hasta 2008. Su amplia trayectoria desde la fundación del partido consolidó su liderazgo hasta alcanzar, primero la vicepresidencia de la República en 2009 y luego la presidencia en 2014.

Al concluir el cuarto año al frente del Ejecutivo, su recorrido por los máximos cargos al interior del partido garantizó el acompañamiento de la dirigencia del FMLN a la totalidad de sus decisiones como gobernante. Esa estrecha afinidad ha perdurado durante el período analizado y, como se señala más adelante, le permitió al mandatario enfrentar los reclamos de las bases del partido ante los resultados de las elecciones del 4 de marzo sin que su nexos con la dirigencia efemelenista se resquebrajara. Por el contrario, los miembros de la Comisión Política aceptaron los cambios en el gabinete efectuados por el Presidente como respuesta a la pérdida de más de trescientos mil votos, no obstante tratarse de una “rotación” de funcionarios y a pesar de los señalamientos de otros actores de ese instituto político y organizaciones afines que criticaron la falta de reestructuración en áreas como la seguridad y la salud pública.

El rechazo y las amenazas a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es otro de los ámbitos que confirman la continuidad de la correlación ideológica entre el presidente y el partido. Las diferentes expresiones del Secretario General del FMLN, Medardo González, y del gobernante, confirman lo anterior. El secretario afirmó: “Desde que los derrotamos en 2009 y tomamos el gobierno con Mauricio Funes, la derecha viene construyendo un ambiente para que el pueblo soberano pierda su fuerza y que actores como la Sala puedan hacer lo que les plazca”¹. En armonía con ese discurso, el presidente Sánchez Cerén manifestó: “Todos también tenemos en la mira a la Sala por cómo está actuando, cómo está procediendo”². En el apartado que describe el compromiso del presidente con la democracia se aborda ampliamente este aspecto.

1 Meléndez, C. (2017), “FMLN radicaliza discurso en contra de la empresa privada, la Sala y los medios”, *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

2 *Ibíd.*

Por otra parte, como en años anteriores, una de las claras manifestaciones que caracterizan la sinergia entre el Presidente y la cúpula del partido, fue el respaldo del mandatario a los gobiernos que forman parte de ALBA. En los apartados de política exterior y compromiso con la democracia se describe ampliamente su identificación con los regímenes de Daniel Ortega en Nicaragua y Nicolás Maduro en Venezuela.

Respecto de este último, al conocerse los resultados de las recientes elecciones presidenciales, y no obstante el rechazo generalizado de la comunidad internacional por la falta de integridad en el proceso electoral, tanto el gobernante como el grupo parlamentario del FMLN, reconocieron la victoria del oficialismo en Venezuela. El presidente Sánchez Cerén manifestó a través de su cuenta de Twitter: *“Estas elecciones son un paso fundamental en su avance democrático, por lo cual reconocemos plenamente el resultado”*. En un tono similar, el partido felicitó la reelección de Nicolás Maduro a través de un comunicado en el que expresó lo siguiente: *“Al gobierno, al Consejo Nacional Electoral (CNE) y a la Fuerza Armada Bolivariana, nuestro reconocimiento por la organización y realización de un proceso democrático que se destacó por su transparencia, amplia participación ciudadana y seguridad para la emisión del voto en orden, ágil y seguro”*³. La posición del gobierno salvadoreño se sumó a la de Nicaragua y Cuba.

Coincidiendo con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en una expresión adversa a la defensa del presidente Sánchez Cerén y del FMLN sobre los comicios venezolanos, los expresidentes que forman parte de la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA), condenaron *“la falsificación democrática que tuvo lugar en Venezuela el día 20 de mayo, al convocarse y realizarse, por órdenes de una asamblea constituyente inconstitucionalmente establecida, unas elecciones presidenciales fingidas; bajo un sistema electoral integralmente corrompido y fraudulento, que es administrado por un Poder Electoral cabalmente controlado por la misma Dictadura”*⁴.

En la misma sintonía, los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía, que conforman el Grupo de Lima expresaron lo siguiente: *“1. No reconocen la legitimidad del proceso electoral desarrollado en la República Bolivariana de Venezuela que concluyó el pasado 20 de mayo, por no cumplir con los estándares internacionales de un proceso democrático, libre, justo y transparente. 2. Acuerdan reducir el nivel de sus relaciones diplomáticas con Venezuela, para lo cual llamarán a consultas a los embajadores en Caracas y convocarán a los embajadores de Venezuela para expresar nuestra protesta”*⁵.

3 Grupo Parlamentario del FMLN (2018), “Nuestra felicitación al pueblo venezolano y al presidente reelecto, Nicolás Maduro Moros”, 21 de mayo de 2018.

4 IDEA (2018), “Declaración de condena de la farsa electoral en Venezuela”, 20 de mayo de 2018.

5 Grupo de Lima (2018), “Declaración del Grupo de Lima”, Comunicado conjunto 009-18”, 21 de mayo de 2018.

La debacle en las elecciones legislativas y municipales: el reclamo de las bases

De acuerdo al capítulo en el que se analizan los resultados de las recientes elecciones, en comparación con los comicios de 2015 el FMLN redujo su votación en 38.5%, es decir, pasó de 847,289 votos a 521,257, disminuyendo 326,033 sufragios. Esta pérdida de apoyo popular se tradujo en un menor número de escaños y alcaldías. Para la legislatura 2018 – 2021 el partido de gobierno tendrá una bancada de 23 diputados, 8 menos en relación al período anterior. El mismo efecto se presentó en la cantidad de concejos municipales: pasó de 85 alcaldías ganadas en 2015 a 66 en 2018, una merma de 19 municipalidades a nivel nacional. Este reacomodo político presenta efectos relevantes principalmente en el ámbito legislativo. El grupo parlamentario del FMLN no cuenta con la “llave” de la mayoría calificada, es decir, no podrá evitar que el resto de partidos acuerden decisiones que requieren de 56 votos, tales como la elección de segundo grado de funcionarios y la ratificación de empréstitos internacionales, las cuales se adoptarían con el concurso de los partidos ARENA, GANA y PCN. Estos dos últimos institutos políticos obtuvieron 10 y 9 parlamentarios cada uno, respectivamente.

Mientras las bases del partido exhortaron a la cúpula a efectuar cambios significativos que respondieran al mensaje del electorado insatisfecho con el trabajo del gobierno y el del mismo FMLN, la dirigencia atribuyó la falta de apoyo a motivos externos, descartó sustituciones al interior de la Comisión Política, acusó de un complot en contra del partido a ciertos empleados de gobierno, a la Corte Suprema de Justicia y a la derecha en general. Como mecanismo de introspección ofreció un período de “reflexión” a través de un diálogo interno a nivel nacional.

El Secretario General del FMLN, Medardo González, reconociendo que los resultados preliminares auguraban un desenlace en contra del partido, manifestó: *“Con vocación democrática reconocemos los resultados electorales del 4 de marzo”*; agregó que *“los resultados dejan planteado al país el reto de superar el bloqueo sistemático a los proyectos sociales y económicos de beneficio de la población, particularmente de las comunidades más necesitadas”*⁶. No obstante sus declaraciones iniciales aceptando la derrota y contrario a otras voces al interior del FMLN, el secretario González aseguró que otros actores conspiraron en contra del partido: *“Yo debo de recordar que la derrota también es culpa de la derecha, de instancias como la Sala de lo Constitucional, la Fiscalía General, la sección de Probidad de la Corte y el bloqueo de ARENA a todo el gobierno, eso incide, aunque también fallamos con nuestra militancia, tenemos que recuperar la confianza de la gente”*⁷.

La cúpula del FMLN realizó “asambleas” en todos los municipios y departamentos del país para discutir sobre las razones que provocaron la pérdida de alcaldías y curules legislativos en las pasadas

6 Morales, J.J. (2018), “FMLN: toca hacer una reflexión para decidir y corregir”, *El Diario de Hoy*, 6 de marzo de 2018.

7 Ibíd.

elecciones. La Jefa del Grupo Parlamentario del partido de izquierda expresó: *“Vamos a escuchar, a arreglar las cosas, tomaremos con respeto todas la opiniones que se sienten golpeadas por un resultado negativo en cada una de las asambleas”*⁸. Por su parte, Santiago Flores, otro de los dirigentes del FMLN manifestó lo siguiente: *“Es autocrítica de nuestra gente, no de afuera, para expresarnos y ver cómo vamos a entrar a otra etapa”*⁹. Posteriormente trascendió que las reuniones que se realizaron en las departamentales en todo el país se caracterizaron por el hermetismo hacia los medios. El secretismo de esas reuniones fue tal que, por ejemplo, el edil de Mejicanos, ante la pregunta de un medio de comunicación acerca del motivo por el cual los habían convocado, respondió que no sabía para que los habían llamado¹⁰.

A los reclamos de Medardo González y a su búsqueda de causas externas que provocaron la caída del FMLN en las elecciones de 2018, se unió José Luis Merino, quien compitió por una diputación sin alcanzar los votos necesarios para ganar una curul. El actual Viceministro de Inversión Extranjera y Financiamiento para el Desarrollo culpó a los empleados públicos no alineados con el partido por el fracaso del instituto político en las elecciones. El dirigente de izquierda señaló: *“Esos (...) no entienden por qué están en los cargos de gobierno, hay que echarlos inmediatamente, ni en los cargos de las alcaldías, ni en los cargos de los ministerios y cuando los descubran vengán corriendo a decirles a Simón y a Nery. Y si Simón o Nery no les hacen caso, échenlos ustedes a pedradas, de veras. Organicen a los padres, a los pacientes de las clínicas y échenlos, esa gente no tiene por qué estar en esos cargos”*¹¹.

Por otra parte y con un ánimo de mayor autocrítica, la reacción de prominentes líderes del partido que no forman parte de la Comisión Política se concentró en exigir cambios en el gobierno y en el partido. Óscar Ortiz, vicepresidente de la República, pidió *“reestructurar el partido y el gobierno para revitalizarlo y evitar una derrota en las elecciones presidenciales de febrero del próximo año”*¹². En la misma tónica, el precandidato a la presidencia de la República para el 2019, Gerson Martínez, manifestó su preocupación ante la situación electoral del partido: *“A nivel de gobierno y a nivel de partido es imperativo realizar cambios con base en eficiencia”*¹³; el exministro de Obras Públicas agregó: *“El FMLN debe desarrollar un proceso de renovación, apertura y un más profundo enraizamiento en nuestro pueblo, realizando cambios en su modelo de partido y de conducción, priorizando en la formación intensiva de nuestra juventud”*¹⁴.

Las exigencias de las bases reflejaron un nivel de protesta más enfático que el del vicepresidente y el del precandidato presidencial y totalmente contrario al sosiego expresado por el Secretario General

8 Morales, J.J., Zometa, J. (2018), “El partido FMLN hará ‘asambleas’ en todo el país este fin de semana”, *El Diario de Hoy*, 10 de marzo de 2018.

9 *Ibíd.*

10 Zometa, J., González, X. (2018), “El secretismo reinó en la ‘encerrona del FMLN””, *El Diario de Hoy*, 11 de marzo de 2018.

11 Carranza, E. (2018), “Sindicalistas rechazan insultos de José Luis Merino tras la derrota”, *El Diario de Hoy*, 9 de marzo de 2018.

12 Morales, J.J. (2018), “Ortiz pide reestructurar el FMLN y el gabinete”, *El Diario de Hoy*, 9 de marzo de 2018.

13 Morales, J.J. (2018), “Voces de militancia del FMLN claman renovación”, *El Diario de Hoy*, 10 de marzo de 2018.

14 *Ibíd.*

del partido. Uno de los primeros en exigir una respuesta inmediata de la cúpula por el desplome del partido en las elecciones fue el alcalde reelecto de San Marcos, Fidel Fuentes. El edil consideró que es necesario hacer una profunda reflexión después de la derrota electoral, por lo que deben impulsarse virajes estratégicos a fin de cambiar la visión de cara a las elecciones presidenciales de 2019: *“Mandaron un mensaje drástico al FMLN, una condena electoral que no se puede subestimar”*¹⁵. El edil manifestó que los resultados dejaron a un partido sin la llave en la Asamblea, una fracción reducida y muchos municipios perdidos. En su opinión, se deben renovar las más altas estructuras del partido y lamentó que ocho días después de los comicios ni siquiera se ha reunido el Consejo Nacional del partido de izquierda. Fuentes aseguró que varios dirigentes del Frente no jugaron un papel positivo, sino que al contrario abonaron a agudizar la situación que se veía venir. *“La compañera Lorena Peña ha dado luces de generar problemas e influir en esta situación que nos ha llevado a este caos”*¹⁶. El alcalde de San Marcos dijo que no entiende cómo la dirigente efemenista interpreta los resultados como un mensaje positivo de la población. *“La gente no concibe que una persona del FMLN pase a vivir de la sencillez a la opulencia”*¹⁷, sentenció. Fuentes afirmó que hay funcionarios que han hecho mucho daño al partido y al gobierno, como el presidente de ANDA, Marcos Fortín, quien en su opinión no debería administrar un servicio tan vital o el ministro de Hacienda, Carlos Cáceres, que dio un golpe certero a los alcaldes con el FODES¹⁸.

A los reproches de Fuentes se sumó Pablo Parada Andino, conocido como Comandante Goyo, excombatiente guerrillero, quien conminó a la Comisión Política a cambiar de estrategia para las próximas elecciones: *“El voto histórico del FMLN venía votando por el partido un poco forzado en las últimas elecciones por la amenaza de que, si no se votaba por el frente, quedaba botada la sangre de los caídos, que el proyecto histórico estaba siendo derrotado, entre otras cosas”*¹⁹; agrego que: *“La gente se hartó y tomó la decisión de apoyar una opción diferente. La arrogancia, la soberbia, la prepotencia de los directivos del partido, de la alcaldía municipal, de los funcionarios, facilitaron todo eso, ellos iban generando las condiciones para que no se creyera todo lo que se hablaba”*²⁰.

Otra de las voces que representaron el descontento de la militancia activa del FMLN fue la del director de Migración y Extranjería, Héctor Antonio Rodríguez. En una carta difundida en redes sociales solicitó lo siguiente: *“Hay que adelantar de inmediato las elecciones internas para elegir autoridades del partido antes de elegir candidatos a la presidencia y vicepresidencia; si esto no es posible por la logística y falta de tiempo, al menos hay que nombrar una comisión transitoria que dirija el*

15 Agencia de Prensa Salvadoreña (2018), “Alcalde Fidel Fuentes reitera sus críticas a la dirección del FMLN y pide la destitución de varios funcionarios del gobierno”, 13 de marzo de 2018.

16 *Ibíd.*

17 *Ibíd.*

18 *Ibíd.*

19 Castillo, G. y Cáceres, M. (2018), “El FMLN pierde fuerza en dos bastiones: Tecoluca y Jiquilisco”, *El Diario de Hoy*, 7 de marzo de 2018.

20 *Ibíd.*

*partido mientras se convoca a elecciones de autoridades*²¹. El funcionario de gobierno y militante del FMLN se refirió también a las elecciones internas: *"Pido convocar a una verdadera elección interna de nuestros candidatos a la presidencia y vicepresidencia del país, con padrón abierto, en donde todos los militantes tengamos la oportunidad de elegir a los mejores candidatos"*²². Rodríguez fue depuesto de su cargo en los cambios que anunció el presidente Sánchez Cerén poco después de las elecciones. Por su parte Roberto Cañas, firmante de la paz y miembro del consejo que asesoró a la excandidata a la alcaldía de San Salvador también exigió la renuncia de la cúpula del partido y recomendó la instalación de una comisión de transición para que se celebrara un congreso extraordinario del FMLN y que se pueda depurar y abrir el padrón de militantes, incluyendo la posibilidad de que antiguos cuadros partidarios regresen al oficialismo²³.

Diversos sindicatos del sector público reprocharon las amenazas de José Luis Merino, quien pidió despedir a todos los empleados de gobierno de quienes se sospechara actuaron *"dolosamente"* con el propósito de aumentar el malestar de los ciudadanos en contra del gobierno y del partido. *"Es una franca amenaza, nos quiere culpar de los errores del partido, como sindicato no le tenemos miedo a este señor"*²⁴, manifestó Daniel Rodríguez, secretario del Sindicato de Maestras y Maestros de la Educación Pública de El Salvador (SIMEDUCO). Agregó que *"el FMLN ha perdido fuerzas y que las palabras de Merino incitan a la violencia y amenazan la integridad física de los trabajadores públicos"*²⁵. *"Es un exabrupto irresponsable. El partido colocó gente inepta en cargos importantes y eso les ha pasado factura. La mala administración hizo que se ganaran el repudio de la población y allí están los resultados"*²⁶, opinó el secretario de Bases Magisteriales (BM). Añadió que el FMLN se ha alejado de la clase media baja, la que lo llevó al poder y la que está desencantada. Para Amílcar Meléndez, secretario general del Sindicato de Trabajadores del Cuerpo de Bomberos de El Salvador, (SINTRACBES), *"el resultado electoral obtenido por el FMLN se debe a la mala gestión realizada por el partido durante los últimos ocho años, tiempo que ha estado al frente del Ejecutivo"*²⁷. *"Los trabajadores no somos los culpables de la gestión del FMLN, el partido debe recordar que no solo los empleados públicos votamos, que fue la ciudadanía en general quien fue a las urnas"*, expresó Meléndez. El secretario general del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Gobernación (SITRAMIG), Edwin Solórzano, expuso que si hay algún trabajador público que hace mal su trabajo, o no lo hace, debe ser sancionado o despedido siempre que se cumplan los procesos establecidos. *"Los sindicatos estamos listos para defender de cualquier arbitrariedad a los trabajadores, un despido no daña solo al trabajador, sino también a su grupo familiar"*²⁸, señaló Solórzano.

21 Óp. cit. Morales, J.J. (2018)

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 Carranza, E. (2018), "Sindicalistas rechazan insultos de José Luis Merino tras la derrota", *El Diario de Hoy*, 9 de marzo de 2018.

25 Ibíd.

26 Ibíd.

27 Ibíd.

28 Ibíd.

Analistas independientes, no vinculados al partido de gobierno, advirtieron que la debacle del principal partido de izquierda se debió al *“descontento de su gente, que lo castigó no yendo a votar”*²⁹. Salvador Samayoa, firmante de la paz, expresó lo siguiente: *“En 2009 el FMLN sacó en San Salvador, 330,000 votos y ahora parece que llegará a los 130,000”*³⁰, *están perdiendo entre 2009 y 2018, 200,000 votos, eso significa que la base social del Frente se retiró, se quedó en su casa y parte de la militancia orgánica, incluso, dentro de la militancia había molestia, porque si no, no se explican esas cifras”*³¹. Para otros el bajo crecimiento económico, la inseguridad ciudadana, el desempleo entre los salvadoreños, la falta de persecución de la corrupción y el mal manejo de las finanzas públicas, representan algunas de las causas que alejaron al FMLN de sus simpatizantes³².

En un tono más severo, Dagoberto Gutiérrez, excomandante del FMLN, se refirió críticamente a los resultados de las elecciones: *“El pueblo no les ha dado ningún mensaje, los ha echado, los ha condenado, les ha quitado todo lo que en anteriores elecciones les dio. Han sido expulsados de la política digna”*³³. Señaló que *“el pueblo se cobró la política pirata del gobierno del FMLN en el tema de las pensiones, se cobró el ausentismo en la política de la transparencia gubernamental, se cobró los bonos que esos diputados se recetan, la política de gastos exorbitantes”*³⁴. Sobre la permanencia de los miembros de la Comisión Política, el analista argumentó que los militantes deben actuar: *“La cúpula dirigenal no va a renunciar ni está pensando en renunciar, y es que los derrotados no son los miembros de la cúpula, derrotada es la política que ellos siguieron durante 25 años, a eso es a lo que el pueblo se ha enfrentado”*³⁵, advirtió. Y agregó: *“Eso está en manos de los mismos militantes, que pueden conseguir eso en una exigencia extendida, pueden proponer candidatos a ese bloque dirigenal y plantear puntos programáticos que el nuevo bloque dirigenal debe ejecutar”*³⁶.

Los cambios en el Gabinete de Gobierno

Como consecuencia de los resultados electorales del 4 de marzo el presidente Sánchez Cerén anunció cambios en su Gabinete de Gobierno. Este último se mantuvo sin modificaciones significativas en lo que va de la gestión presidencial. Con excepción de Gerson Martínez, quien renunció al cargo de Ministro de Obras Públicas para competir en las elecciones internas que definirán la candidatura presidencial del FMLN, la Comisión Política, al igual que en años anteriores, mantiene una presencia importante en el gabinete.

29 Velásquez, E., Miranda, G. (2018), “Analistas dicen que el FMLN perdió por el descontento de su gente, que lo castigó no yendo a votar”, *El Diario de Hoy*, 7 de marzo de 2018.

30 La votación del FMLN en la circunscripción electoral de San Salvador, de acuerdo al escrutinio final, alcanzó los 134,330 votos.

31 Óp. cit. Velásquez, E., Miranda, G. (2018)

32 Reyes, M. (2018), “Inseguridad y desempleo pasaron factura al FMLN”, *El Diario de Hoy*, 6 de marzo de 2018.

33 Mendoza López, R. (2018), “Dagoberto Gutiérrez: ‘El pueblo ha echado y condenado al FMLN’”, *El Diario de Hoy*, 8 de marzo de 2018.

34 *Ibíd.*

35 *Ibíd.*

36 *Ibíd.*

Pasadas las elecciones y teniendo en cuenta las posturas de reclamo por parte de las bases del partido, el presidente dijo que tomaría las medidas necesarias para *“cambiar aquellas cosas que la gente no ve bien”*³⁷. El mandatario, consciente que los resultados obtenidos en los comicios se debieron, en parte, a la gestión gubernamental, afirmó lo siguiente: *“Mi gobierno está tomando muy en cuenta los resultados electorales; ahí hay un mensaje para el gobierno, vamos a rectificar, tomamos con mucha humildad esa decisión de muchos que nos fueron a votar porque no están conforme con algunas decisiones que se han tomado en el gobierno”*³⁸.

Algunas de las organizaciones afines al partido de gobierno se pronunciaron por la reestructuración del equipo de gobierno. La Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia (ASGOJU), una red de organizaciones de izquierda liderada por Margarita Posada, pidió al presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, una *“reestructuración completa de todo el gabinete”*³⁹. ASGOJU emitió un pronunciamiento de dos páginas en las cuales dicen que los titulares de Hacienda, Economía, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), secretarías presidenciales de Comunicaciones y Técnica, *“debieron ser expulsados por ineficientes e inconsecuentes”*⁴⁰ con la visión de un *“gobierno progresista”*⁴¹. Además de esas destituciones, la organización de izquierda pidió cambios en la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Viceministerio de Transporte, Ministerio de Medio Ambiente, Secretaría de Vulnerabilidad y Viceministerio de Servicios de Salud.

Con el propósito de responder a la presión de las bases que demandaban sustituciones en el gabinete, el presidente conformó una comisión de alto nivel encargada de evaluar el rol de sus funcionarios. La comisión quedó integrada por el vicepresidente de la República, Óscar Ortiz, el Secretario Técnico de la Presidencia, Roberto Lorenzana, el Secretario de Comunicaciones, Eugenio Chicas y el Secretario Privado, Manuel Melgar.

Con las recomendaciones de esa instancia el presidente anunció una *“rotación”* de varios funcionarios trasladándolos como titulares en diferentes ministerios e instituciones autónomas. Destacan los nombramientos en los ministerios de Hacienda y Economía, donde fueron nombrados Nelson Fuentes, antiguo asesor del ministro, y Luz Estrella Rodríguez, quien fungía como viceministra del ramo, respectivamente. También fueron sustituidos el presidente de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia, el Secretario de Comunicaciones y el responsable de la Dirección de Migración y Extranjería. En el cuadro 1 se presentan las entidades públicas y las personas que fueron designadas al frente de las mismas.

37 Zometa, J., González, X. (2018), “Sánchez Cerén deja entrever cambios en su gabinete”, *El Diario de Hoy*, 11 de marzo de 2018.

38 *Ibíd.*

39 Redacción DEM (2018), “Piden a Sánchez Cerén cambio completo de su gabinete”, *Diario El Mundo*, 3 de abril de 2018.

40 *Ibíd.*

41 *Ibíd.*

Cuadro 1. Cambios en el Gabinete de Gobierno efectuados después del 4 de marzo

Institución	Nuevo titular	Anterior cargo del nuevo titular	Extitular	Nuevo nombramiento del extitular
Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia	Óscar Ortiz	Vicepresidente de la República*	Roberto Lorenzana	Secretario de Comunicaciones
Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia	Roberto Lorenzana	Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia	Eugenio Chicas	Sin nombramiento
Ministerio de Hacienda	Nelson Fuentes	Asesor del Ministro	Carlos Cáceres	Servicio exterior
Ministerio de Economía	Luz Estrella Rodríguez	Viceministra de Economía	Tharsis Salomón López	Comisionado para la Inversión privada
ANDA	Felipe Rivas	Director del FOVIAL	Marco Fortín	Asesor de la Secretaría Técnica y de Planificación
Dirección de Migración y Extranjería	Evelyn Marroquín	Jefa de la Delegación Centro de la Policía	Héctor Rodríguez	Destituido después de haber exigido la renuncia de la Comisión Política del FMLN

Fuente: Elaboración propia

*El Vicepresidente Ortiz continúa en funciones por tratarse de un cargo de elección popular. La Secretaría Técnica y de Planificación la ejercerá ad honorem.

Eugenio Chicas, vocero de la presidencia de la República asumió como propia la responsabilidad de los resultados de las elecciones debido, según él, a que no supo comunicar adecuadamente los logros del gobierno: *“Una de las propuestas a partir de las evaluaciones es el cambio en la conducción de la Secretaría de Comunicaciones, pues una de las mayores fallas señaladas, y que asumimos responsablemente, es la deficiente comunicación gubernamental que no logró destacar y promover las obras y logros de nuestra administración, ni la imagen del Presidente como conductor de la gestión del gobierno”*⁴².

En un comunicado el FMLN dijo que los *“cambios”* hechos por el Gobierno eran *“muy positivos”* y que abrían *“una nueva etapa de gestión del gobierno más cercana a la población”*. A pesar de que las críticas por el mal resultado electoral apuntan a la dirigencia, al cierre de esta publicación, la cúpula no ha informado si harán cambios en los miembros de la dirigencia del FMLN⁴³.

42 Velásquez, E. (2018), “Eugenio Chicas asegura que no informó de ‘forma eficiente’ las obras y los logros del Gobierno”, *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2018.

43 *Ibíd.*

Por el contrario, la “reestructuración” del Gabinete fue reprobada por parte de analistas y miembros de sindicatos. Estos actores reprocharon al gobierno la falta de cambios en las áreas de salud y seguridad. Los sindicalistas de Salud criticaron que el anuncio del presidente fue, de acuerdo a su criterio, solo un cambio superficial, a nivel de las finanzas del Estado. Según Julio Gregori, del Sindicato de Médicos del Hospital Zacamil (SIMEHZAC), *“han tomado decisiones en cambios cosméticos a nivel macroeconómico y de las finanzas, cuando el mensaje que el pueblo dio está en el sentir de cada día; en cuanto a la seguridad, la educación y la salud de la población”*⁴⁴. Por su parte, Francisco Araniva, representante del Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRISSS) destacó que *“el partido de Gobierno tiene que volver y dar la cara a la población donde poco a poco, con los años se ha ido alejando, tiene que volver a los ejes fundamentales y sociales y devolver la dignidad al pueblo, algo que al afrontarlo con la realidad es algo que no se puede observar”*⁴⁵. Los diferentes sindicatos de Salud exigieron al presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén, de forma urgente que cambiara a las autoridades del Ministerio de Salud, de Fosalud y de la dirección y subdirección del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, *“ya que han demostrado incapacidad para resolver los problemas que atañen a la salud en la población”*⁴⁶.

Otro de los rubros en el que se esperaba una renovación de los encargados era el de la seguridad pública. Más adelante, en el capítulo respectivo, se describe el descontento de la población, registrado en las diferentes encuestas de opinión por la ola de violencia que continúa azotando al país. De acuerdo al exministro de Seguridad y Justicia, Francisco Bertrand Galindo, el gabinete de seguridad no sufrió modificaciones porque la política de seguridad dictada por el presidente se está cumpliendo: *“Para que eso suceda (la remoción de los titulares) tiene que haber un cambio de política y seguramente no lo ha cambiado o no lo estén cambiando. El ministro y la gente de seguridad responden a lo planteado por el Presidente. De acuerdo con esas instrucciones lo hacen bien”*⁴⁷. A la reflexión del exministro se sumó el analista Paolo Lüers; el columnista expresó: *“La gente no se manifestó con Migración ni con la Secretaria de Comunicaciones, los salvadoreños están cansados de la inseguridad”*⁴⁸. Además agregó que: *“Están convencidos en Casa presidencial que tienen la política y la gente correcta, mientras no entiendan que no es así no van a hacer cambios”*⁴⁹.

44 Hernández, E. (2018), “Sindicatos de salud piden caras nuevas”, *El Diario de Hoy*, 19 de marzo de 2018.

45 *Ibíd.*

46 *Ibíd.*

47 Castillo, G. (2018), “Área de seguridad se mantuvo intacta”, *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2018.

48 *Ibíd.*

49 *Ibíd.*

La relación con los sindicatos

En los últimos doce meses, y de manera similar a los tres años anteriores, diferentes organizaciones sindicales manifestaron su descontento con el gobierno por la falta de insumos básicos para el desempeño de sus labores. También exigieron nivelación salarial, el cumplimiento de la ley de escalafón para el caso de los ministerios de Salud y Educación, y el respeto a sus derechos de organización sindical.

El período evaluado inició con los reclamos de Bases Magisteriales acerca de la falta de contratación de 1,349 maestros interinos que se requerían para sustituir a los profesores que se acogieron al decreto legislativo 681 que les permitió jubilarse⁵⁰. En este mismo ramo, los directores de varios centros educativos se quejaron por la falta de financiamiento para el funcionamiento de los centros educativos, lo cual les dificultó el proceso de enseñanza y de mejora de infraestructura⁵¹. El director de una de las escuelas afectadas afirmó lo siguiente: *“El presupuesto de funcionamiento no alcanza, sobre todo porque de allí tenemos que tomar para terminar de cubrir algunos salarios. Así que tenemos que sacrificar a compra de material didáctico, material de limpieza y material para mantenimiento del centro escolar. La escuela se está deteriorando cada día más”*⁵².

Por otra parte, los sindicatos denunciaron el recorte del presupuesto en el rubro de educación para el 2018. Bases Magisteriales y el Sindicato de Maestras y Maestros de la Educación Pública de El Salvador (SIMEDUCO) señalaron que el gobierno redujo en \$14 millones el presupuesto del Ministerio de Educación. Para los dirigentes sindicales esta situación vendría a agudizar *“el déficit de recursos en el que actualmente están sumidas las escuelas públicas”*⁵³.

El incremento salarial y la inseguridad pública fueron otros de los aspectos que tensaron la relación entre los empleados del MINED y los titulares de esa cartera de Estado. A fines de enero del presente año, SIMEDUCO llamó a los docentes a suspender clases por el incumplimiento del gobierno en relación a la mejora de los salarios⁵⁴. Un reclamo adicional de los sindicatos de educadores fue el de la falta de seguridad de alumnos y maestros. Recientemente, SIMEDUCO denunció las amenazas de las que están siendo objeto los profesores. El Secretario General de esa organización sindical expresó: *“Es aquí en el departamento de San Salvador que el director, los maestros y los alumnos están en riesgo porque los policías han llegado a la fuerza a introducirse a la escuela con el fin de repeler digamos a los pandilleros, pero los pandilleros están amenazando al director de que si no saca a la policía van a atentar contra la vida y el personal docente”*⁵⁵.

50 Joma, S. (2017), “Sindicato denuncia que 53 mil alumnos quedan sin docentes”, *El Diario de Hoy*, 1 de julio de 2017.

51 Joma, S. y Ávila, I. (2017), “Educación sin depositar fondos para funcionar a todas las escuelas”, *El Diario de Hoy*, 6 de julio de 2017.

52 Joma, S. (2017), “MINED debe presupuesto a escuelas públicas”, *El Diario de Hoy*, 1º de septiembre de 2017.

53 Joma, S. (2017), “Pese a las carencias en escuelas, recortan presupuesto de Educación”, *El Diario de Hoy*, 4 de octubre de 2017.

54 Joma, S. (2018), “Docentes de algunas escuelas suspendieron las clases”, *El Diario de Hoy*, 26 de enero de 2018.

55 Alas, S. (2018), “SIMEDUCO denuncia amenazas a maestra en San Miguel”, *Diario El Mundo*, 15 de mayo de 2018.

En el área de salud también hubo reclamos por parte de los empleados públicos. Los médicos y empleados aglutinados en el Colegio Médico, el Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud, seccional San Rafael (SIGESAL), el Sindicato de Trabajadores de Salud (SITRASALUD), la Unidad de Sindicatos y Asociaciones de Trabajadores de Salud Pública de El Salvador (USTRAPES), el sindicato de médicos del Hospital Rosales, el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hospital Bloom (SITHBLOOM), así como jefaturas, personal médico y administrativo de diferentes nosocomios y los mismos pacientes, expusieron una serie de peticiones a las autoridades del Ministerio de Salud y del gobierno central.

Entre las principales demandas destacan la entrega de medicamentos para contrarrestar la escasez⁵⁶, la reparación de los equipos para las tomografías⁵⁷, material para imprimir radiografías⁵⁸, la compra de tratamientos especializados para pacientes renales⁵⁹ y con cáncer⁶⁰, la mejora en atención al paciente, el equipo necesario para la realización de cirugías⁶¹, el mantenimiento de la infraestructura de los hospitales⁶², químicos para las lavanderías de los centros hospitalarios que no dañen la salud de los empleados ni arruinen la ropa hospitalaria⁶³, el cumplimiento del escalafón para el aumento de salarios en 2018⁶⁴ y la asignación presupuestaria para el Ministerio de Salud en el presupuesto de este año, sin que el mismo sufra reducciones de ningún tipo, entre otras demandas⁶⁵.

Por otra parte el Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES) denunció ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una serie de violaciones e injerencias del gobierno de El Salvador, en la elección de los representantes de los trabajadores y los empleadores ante el Consejo Nacional de Salario Mínimo (CNSM) y el Consejo Superior del Trabajo⁶⁶. Las demandas se hicieron en el marco de la Comisión de Contacto Directo de la OIT que visitó al país para reunirse con el sector privado, el gobierno y los trabajadores, con el propósito de preparar un informe final de recomendaciones ante la denuncia que presentaran los trabajadores y las gremiales empresariales por la integración ilegal del CNSM⁶⁷.

56 Rivas, I. (2017), "Sindicatos confirman la escasez de medicamentos", *La Prensa Gráfica*, 13 de julio de 2017.

57 Alas, R. (2018), "Bloom lleva tres semanas sin realizar tomografías", *El Diario de Hoy*, 29 de agosto de 2017.

58 Rivas, I. (2018), "Hospital Rosales sin material para imprimir radiografías", *La Prensa Gráfica*, 21 de abril de 2018.

59 Redacción (2017), "Pacientes renales sufren nueva falta de medicamentos", *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 2017.

60 Rivas, V. (2018), "Hospital Rosales sin medicinas para cáncer", *El Diario de Hoy*, 10 de enero de 2018.

61 Ávila, I. (2017), "Sindicato denuncia que pacientes alquilan equipo de cirugía", *El Diario de Hoy*, 17 de septiembre de 2017.

62 Joma, S. (2018), "Personal del Hospital San Rafael en apuros por elevadores dañados", *El Diario de Hoy*, 20 de septiembre de 2017.

63 Rivas, I. (2018), "Empleados de lavandería del Rosales enfermos por usar cloro", *La Prensa Gráfica*, 21 de abril de 2018.

64 Hernández, E. (2018), "Ánimos caldeados por el pago del escalafón de salud", *El Diario de Hoy*, 13 de enero de 2018.

65 Hernández, E. (2018), "Salud tendrá un presupuesto de 13 millones para salarios", *El Diario de Hoy*, 6 de enero de 2018.

66 Ver FUSADES (2017), "El Salvador. Año Político 2016 – 2017", *Departamento de Estudios Políticos*, 19 de mayo de 2017.

67 Guzmán, J. (2017), "Unidad sindical: gobierno no debe ignorar recomendación de la OIT", *El Diario de Hoy*, 8 de julio de 2017.

Los representantes de MUSYGES delataron un *“franco retroceso en materia de tripartismo, diálogo social, libertad sindical y contratación colectiva”*⁶⁸, además de *“ser víctimas de una práctica de limpieza social en el sindicalismo salvadoreño”*⁶⁹. Saraí Molina, secretaria general del movimiento manifestó lo siguiente: *“Nosotros les hemos planteado que durante estos años de gobierno del FMLN, hemos sido víctimas de una práctica de limpieza social en el sindicalismo salvadoreño, con una campaña que pretende hacer de las organizaciones de trabajadores, organizaciones puras, de izquierda (...) que sean aduladores y parte del comité de aplausos, aunque las cosas no se estén haciendo bien”*⁷⁰. A las acusaciones se adhirieron la Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS) y la Coordinadora Nacional de Amplia Participación (CONAPAR).

El 1º de mayo, día del trabajo, los sindicatos protagonizaron manifestaciones a favor y en contra del gobierno de la República. De la misma manera que en los tres años anteriores, la manifestación *“opositora”* a las políticas gubernamentales partió de la Universidad de El Salvador (UES) hacia el monumento a la Constitución⁷¹. Los trabajadores protestaron por el alto costo de la vida, la inseguridad, la suspensión de los subsidios, la falta de medicinas en los hospitales y el abandono de las escuelas⁷². En la marcha participaron el sindicato de trabajadores de la policía, SIMEDUCO, la asociación de veteranos del conflicto armado y ex cuerpos de seguridad pública, el Sindicato de Empresa de Trabajadores de la Universidad de El Salvador (SETUES) y el Sindicato de Mujeres Trabajadoras del Hogar Salvadoreñas (SIMUTHRES), así como representantes de la Federación LGBTI.

En la manifestación a favor del gobierno, Medardo González dijo: *“Ya las valoraciones quedaron atrás – en relación a los resultados de las elecciones del 4 de marzo – ya los lamentos han quedado atrás, ahora el futuro depende de nosotros y con estos dos candidatos vamos a llegar primero a la meta... Estamos dispuestos a luchar con Gerson o con Hugo para la victoria del próximo año”*⁷³. El presidente Sánchez Cerén no acompañó a las autoridades del partido en la celebración del 1º de mayo.

Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo

Durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén el uso de controles interorgánicos, observaciones y vetos, se ha incrementado respecto a los primeros años de su mandato; sin embargo, el respaldo de las principales propuestas de ley se ha mantenido estable. En cuanto a la aprobación de iniciativas que requieren de mayoría calificada, principalmente deuda pública,

68 Linares, V. (2017), “Trabajadores denuncian violación a libertad sindical”, *El Diario de Hoy*, 7 de julio de 2017.

69 *Ibíd.*

70 *Ibíd.*

71 Arévalo, K., González Oliva, X., Marroquín, D. (2018), “Trabajadores y estudiantes demandan mejoras al gobierno”, *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2018.

72 *Ibíd.*

73 Marroquín, M. (2018), “Marcha de trabajadores finaliza en mitin de FMLN”, *La Prensa Gráfica*, 2 de mayo de 2018.

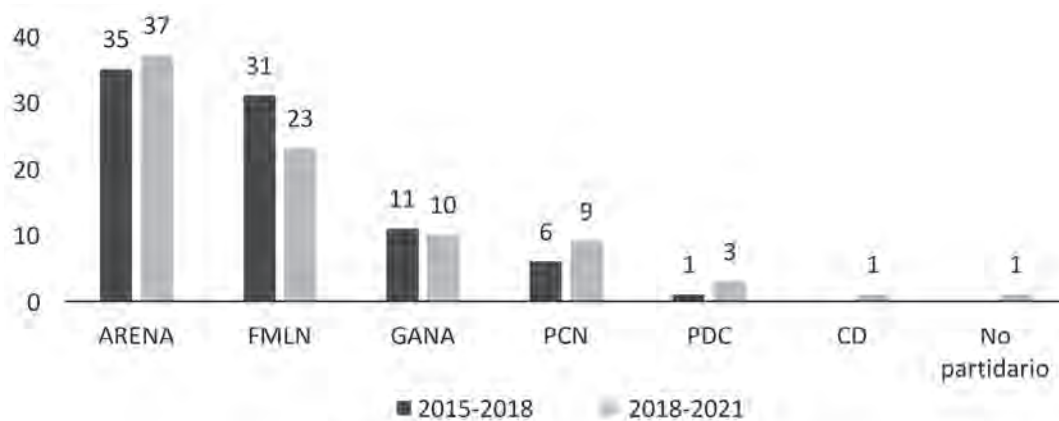
se observa una recomposición de las relaciones entre el partido oficial y el principal partido de oposición, la cual ha favorecido la obtención de consensos para la contratación y ratificación de financiamiento externo.

El análisis de la relación Ejecutivo – Legislativo durante los últimos 12 meses se desarrolla a lo largo de tres apartados. La primera sección examina la implementación de controles interorgánicos, a través de la emisión de observaciones, vetos presidenciales y otros tipos de control como la interpelación y la aprobación de informes de trabajo. En el segundo apartado se profundiza sobre el nivel de respaldo legislativo a las diferentes iniciativas promovidas por el Ejecutivo, retomando la aprobación del presupuesto general de la nación, la contratación de préstamos externos y otras iniciativas relevantes. Finalmente se presenta un análisis de la recomposición de fuerzas políticas derivada de los comicios de marzo de 2018 y su influencia sobre la dinámica legislativa.

Contexto político

La representación de los diferentes institutos políticos en la Asamblea Legislativa (AL) durante el período 2015-2018 no ha experimentado episodios de transfuguismo; asimismo se consolidó la aritmética parlamentaria observada a lo largo de toda la legislatura para la aprobación de iniciativas, particularmente en el caso de decretos polémicos en materia previsional⁷⁴, electoral y judicial⁷⁵. Las elecciones del 4 de marzo modificaron sustancialmente la correlación de fuerzas políticas (Gráfico 1) con lo cual se perfilan nuevos escenarios para la aprobación, modificación o derogatoria de leyes que se detallan en la última sección de este apartado.

Gráfico 1. Cambios en la composición de la Asamblea Legislativa a partir de la elección del 4 de marzo de 2018.



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del TSE.

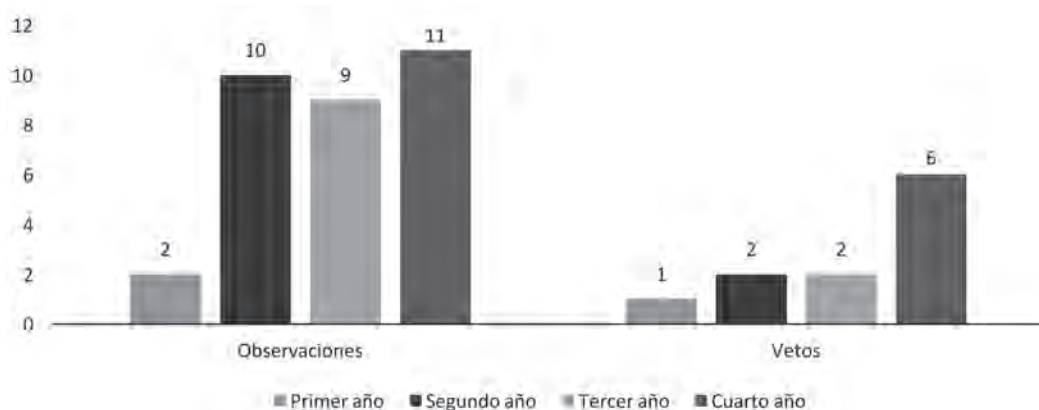
74 Pino, R. (2017), "Así defiende el FMLN reformas al FOP, extinción de dominio y tráfugas", *Diario El Mundo*, 23 de julio de 2017.

75 Redacción EDH (2017), "Reforma a Ley de Extinción de Dominio genera polémica en varios sectores", *El Diario de Hoy*, 19 de julio de 2017.

Controles interorgánicos

El Ejecutivo cuenta con dos mecanismos constitucionales de control, durante el proceso de formación de leyes: el veto y la observación⁷⁶. Estos controles permiten evitar la concentración de poder en un determinado Órgano del Estado y representan un indicador del grado de consensos entre la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo. En el período analizado el Presidente ha emitido 6 vetos y ha observado 11 decretos (Gráfico 2); ambas cifras se constituyen como el máximo anual desde el inicio de la presente administración, evidenciando un incremento en el uso de este tipo de controles.

Gráfico 2. Controles interorgánicos emitidos por el Ejecutivo (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2018), “Informe de Coyuntura Legal e Institucional. 2º Semestre de 2017”, Departamento de Estudios Legales, 31 de enero de 2018 e información del Observatorio Legislativo de FUSADES.

Observaciones

La observación de leyes es un mecanismo del Ejecutivo para modificar los dictámenes aprobados por la Asamblea Legislativa, mediante la emisión de recomendaciones a los decretos para mejorarlos o corregirlos, sin que esto implique la modificación del sentido de la norma. Las iniciativas observadas se someten nuevamente al conocimiento de los diputados para que estos las acepten, total o parcialmente, o bien las rechacen.

En el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén se registra el mayor uso de este control con un total de 11 decretos observados en diferentes ámbitos (Cuadro 2). Las recomendaciones emitidas por el Ejecutivo han sido aceptadas en su totalidad en 3 ocasiones, mientras que 6 decretos cuentan con la aceptación parcial de los legisladores y 2 continúan sin ser abordados nuevamente en el pleno legislativo.

⁷⁶ Art. 137 de la Constitución de la República.

Cuadro 2. Decretos observados durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén

Observaciones			
No.	Decreto observado	Fecha	Respuesta legislativa
1	760. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa	19-sep-17	Aceptadas parcialmente con 49 votos
2	762. Disposiciones Transitorias del Procedimiento Administrativo y del Régimen de la Administración Pública	19-sep-17	Pendiente de discusión
3	736. Régimen Temporal y Alternativo de Financiamiento Complementario al Fondo de Conservación Vial	25-jun-17	Aceptadas con 58 votos
4	692. Reformas a la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional	03-jul-17	Aceptadas con 51 votos
5	693. Concesión para la explotación del recurso hidráulico del proyecto de generación eléctrica en pequeña escala "San Simón I", del Río San Simón, Departamento de Usulután	03-jul-17	Aceptadas parcialmente con 51 votos
6	694. Concesión para la explotación del recurso hidráulico del proyecto de generación eléctrica en pequeña escala "San Simón II", del Río San Simón, Departamento de Usulután	03-jul-17	Aceptadas parcialmente con 59 votos
7	695. Concesión para la explotación del recurso hidráulico del proyecto de generación eléctrica en pequeña escala "Velesa Energy", del Río Agua Caliente, jurisdicción de Caluco, Departamento de Sonsonate	03-jul-17	Aceptadas parcialmente con 60 votos
8	856. Ley de Procedimientos Administrativos	12-ene-18	Aceptadas parcialmente con 53 votos
9	874. Ley Transitoria para la entrega de la Compensación Económica y Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros	12-ene-18	Aceptadas parcialmente con 59 votos
10	885. Disposiciones transitorias relacionadas a los traspasos del servicio de transporte público de pasajeros, bajo la modalidad de transporte selectivo, especialmente de pick-ups	02-feb-18	Aceptadas con 50 votos
11	890. Disposición Transitoria Aplicable a la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	09-feb-18	Pendiente de discusión

Fuente: Elaboración propia con base en información del Observatorio Legislativo de FUSADES e información oficial de la Asamblea Legislativa.

Vetos

El veto presidencial es una expresión de rechazo del Ejecutivo a las iniciativas aprobadas por los legisladores y puede sustentarse en dos razones: inconveniencia o inconstitucionalidad. En el caso de vetos por inconveniencia, el Presidente desapruueba el decreto legislativo por contravenir políticas de Estado o tratados ratificados por el país; mientras que los vetos por razones de inconstitucionalidad son emitidos cuando los decretos trasgreden lo establecido en la Carta Magna. A diferencia de las observaciones, el veto presidencial solo puede ser superado con el apoyo de la mayoría calificada, es decir, 56 de los 84 votos posibles.

La emisión de vetos del Ejecutivo mantuvo niveles bajos al inicio de la presente gestión gubernamental, no obstante, en el cuarto año de gobierno el Presidente ha triplicado el uso de este mecanismo, vetando 6 decretos en total (Cuadro 3). Las iniciativas rechazadas incluyen una amplia gama de asuntos pero destacan los casos en materia económica y electoral. Respecto a las acciones en el ámbito económico, el Presidente vetó, por razones de inconveniencia, la Ley de Simplificación Administrativa, con la cual se pretendía agilizar los trámites comerciales⁷⁷. La decisión fue señalada como un retroceso en las condiciones de competitividad del país por gremiales empresariales, entre ellas la Comisión Intergremial para la Facilitación del Comercio (CIFACIL)⁷⁸, ya que no se logró la entrada en vigencia de la ley a pesar de los constantes llamados de las gremiales para su sanción.

Cuadro 3. Decretos vetados durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén

Vetos				
No.	Decreto vetado	Votos aprobantes	Razón del veto	Respuesta legislativa
1	789. Ley de Simplificación Administrativa (04/10/2017)	Pendiente de discusión	Inconveniencia	Pendiente de discusión
2	763. Reformas a la Ley Reguladora de la garantía de Audiencia de los Empleados Públicos No Comprendidos en la Carrera Administrativa (19/09/2017)	Pendiente de discusión	Inconveniencia	Pendiente de discusión
3	888. Reformas a la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales para los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN que participaron en el Conflicto Armado Interno	Pendiente de discusión	Inconveniencia	Pendiente de discusión

77 Alas, L. (2017), "Las razones que dio el presidente Sánchez Cerén al vetar la Ley de Simplificación Administrativa", *El Diario de Hoy*, 9 de octubre de 2017.

78 Pastrán, M. (2017), "Presidente Sánchez Cerén veta ley para simplificar trámites administrativos", *La Prensa Gráfica*, 6 de octubre de 2017.

Vetos				
No.	Decreto vetado	Votos aprobantes	Razón del veto	Respuesta legislativa
4	688. Ley Transitoria para Regularizar la Situación Tributaria de los Contribuyentes y Facilitar el Pago de Obligaciones Tributarias a Favor del Estado	Pendiente de discusión	Inconveniencia	Pendiente de discusión
5	873. Reformas a la Ley Transitoria para la Estabilización de las Tarifas del Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros	52 votos	Inconveniencia	Aceptado
6	884. Disposición transitoria para permitir que los Documentos Únicos de Identidad (DUI) vencidos tengan validez únicamente para ejercer el voto el día de las elecciones del año 2018	Pendiente de discusión	Inconveniencia	Pendiente de discusión

Fuente: Elaboración propia con base en información del Observatorio Legislativo de FUSADES e información oficial de la Asamblea Legislativa.

En cuanto a las iniciativas en materia electoral, el veto por razones de inconveniencia a la disposición transitoria para permitir el uso del DUI vencido para ejercer el sufragio en las elecciones legislativas y municipales del 4 de marzo de 2018⁷⁹, generó reacciones de rechazo por parte de otros institutos políticos y organizaciones de la sociedad civil⁸⁰. Algunos candidatos a diputaciones por el Partido de Concertación Nacional (PCN), solicitaron a la Sala de lo Constitucional (SCN) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declarar inconstitucional la decisión del Presidente⁸¹. La resolución del recurso aún no se conoce, por lo que la disposición se aplicó durante los comicios pasados.

La aceptación de las observaciones, aunque en varios casos de manera parcial, lo mismo que la aceptación de los vetos, aunque al cierre de este informe la mayoría de éstos no había sido discutido, indica que la administración actual ha mantenido un nivel aceptable de respaldo en sus iniciativas de ley. Cabe mencionar que la tendencia en el uso de estos mecanismos, salvo las excepciones ya desarrolladas, se limita a decretos de poca trascendencia política, mientras que su aplicación no se ha identificado en dictámenes que han sido declarados como inconstitucionales por la SCN⁸², como

79 Pacheco, M. (2018), "S. Cerén no aprobó decreto para votar con DUI vencido", *La Prensa Gráfica*, 23 de enero de 2018.

80 Rivera, E. (2018), "Presentan ante Sala demanda para permitir el voto con el DUI vencido", *Diario El Mundo*, 21 de febrero de 2018.

81 Meléndez, C. (2018), "Pidén a la sala que avale votar con DUI vencido", *La Prensa Gráfica*, 22 de febrero de 2018.

82 Redacción EDH (2017), "Sala suspende vigencia de reformas a Ley de Extinción de Dominio", *El Diario de Hoy*, 12 de agosto de 2017.

las reformas a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)⁸³ en julio de 2017⁸⁴, o la modificaciones a la Ley de Extinción de Dominio⁸⁵.

Otros controles

Los controles entre órganos no se limitan a la actuación del Presidente, también consideran las acciones que la Asamblea Legislativa ejerce sobre las demás dependencias del Estado. Los controles constitucionales, aplicados por los legisladores, que tienen mayor importancia en el país son las interpelaciones a los Ministros, Encargados del Despacho y a los Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas⁸⁶, la creación de las comisiones especiales de investigación⁸⁷ y la aprobación o desaprobarción de informes de labores presentados por el Ejecutivo⁸⁸.

Cada uno de estos mecanismos tiene funciones y aplicaciones específicas. La creación de comisiones especiales se utiliza para el estudio de un hecho puntual y esta figura se extingue una vez se finaliza su labor⁸⁹. Las interpelaciones se dan tras la comparecencia de un ministro o funcionario en la que, luego de responder a los cuestionamientos de la Asamblea Legislativa, se da inicio a la discusión que finaliza con una votación del pleno; sin embargo, la decisión de los legisladores no deriva en la destitución del funcionario interpelado, a excepción de los directores del ramo de seguridad pública y del Organismo de Inteligencia del Estado, por causa de graves violaciones de los derechos humanos⁹⁰. El resto de funcionarios no pueden ser destituidos por la Asamblea Legislativa, por lo que ésta únicamente puede emitir una recomendación de destitución⁹¹. Finalmente, la aprobación o desaprobarción de informes de labores no tiene efectos legales pero es un indicador del desempeño y eficiencia de las decisiones de política tomadas en las diferentes instituciones públicas.

Las interpelaciones no han sido utilizadas durante el cuarto año de gobierno, no obstante, en agosto de 2017, la fracción de ARENA pidió la interpelación del exministro de Economía, Tharsis Salomón López, para aclarar el supuesto favorecimiento de las empresas Alba Petróleos, derivado de la solicitud de prórroga de la vigencia para la venta de diésel con alto contenido de azufre realizada por el Ministerio de Economía al Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica (COMIECO)⁹².

83 Mendoza, R. (2017), "Sala de lo Constitucional anuló reforma a FOP porque perjudicaría pensiones a futuro", *El Diario de Hoy*, 27 de julio de 2017.

84 Melara, G. y Magaña, Y. (2017), "Presidente avala polémicas reformas aprobadas por Asamblea Legislativa", *Diario El Mundo*, 22 de julio de 2017.

85 Redacción LPG (2017), "Asamblea aprueba reformas a Ley de Extinción de Dominio", *La Prensa Gráfica*, 18 de julio de 2017.

86 Constitución de la República de El Salvador, artículo 131, inciso 34°, publicado en el Diario Oficial, Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983.

87 Constitución de la República de El Salvador, artículo 131, inciso 32°

88 Constitución de la República de El Salvador, artículo 131, inciso 18°

89 FUSADES (2010), "Las instituciones Democráticas en El Salvador. Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento", Departamento de Estudios Legales, 2010. p. 115.

90 Constitución de la República de El Salvador, artículo 131, inciso 37°

91 *Ibid.*

92 Soriano, A. (2017), "ARENA pide que se interpele a ministro por beneficiar Alba", *Diario El Mundo*, 15 de agosto de 2017.

En cuanto a la aprobación de informes de labores, el trabajo de los diferentes ministerios fue calificado como deficiente en 11 de los 13 ministerios que integran el gobierno central, es decir el 84% de los mismos. El informe de desempeño de las carteras de Hacienda, Trabajo, Salud, Obras Públicas, Agricultura, Defensa, Relaciones Exteriores⁹³, Gobernación, Economía, Medio Ambiente y Turismo fue enviado a archivo por no contar con los votos necesarios para su aprobación en el pleno⁹⁴. Este escenario pone de manifiesto la necesidad de contar con indicadores de eficiencia en la gestión gubernamental basados en resultados que puedan ser vinculados con el manejo presupuestario de cada cartera, lo que permitiría mejorar los criterios de análisis del desempeño de la administración pública.

Iniciativas del Ejecutivo

El apoyo de la AL a las iniciativas del Ejecutivo resulta clave para la gobernabilidad, al determinar el margen de maniobra del Presidente para implementar su agenda de trabajo. El análisis del respaldo legislativo a las iniciativas del gabinete se retoma en tres secciones: el proceso de aprobación del presupuesto general de la nación, la negociación y ratificación de financiamiento externo y, finalmente, los acuerdos para la aprobación de otras iniciativas de ley a lo largo del cuarto año de gobierno del presidente Sánchez Cerén.

Presupuesto general

La aprobación del presupuesto general de la nación correspondiente a 2018 estuvo marcada por la declaratoria de inconstitucionalidad del presupuesto del año anterior, debido a la recurrencia en la aprobación de leyes presupuestarias en las que no se considera la totalidad de ingresos y gastos estatales. La sentencia de la SCN establece que el presupuesto de 2017 vulneró los principios de universalidad y equilibrio presupuestario⁹⁵ debido al desfinanciamiento de cuatro partidas relacionadas con la gestión de impuestos internos y los servicios previsionales⁹⁶. La declaratoria de inconstitucionalidad no consideró la emisión de medidas con efecto inmediato por las implicaciones que su invalidación tendría sobre las finanzas públicas; la SCN se inclinó por ordenar la corrección de las violaciones constitucionales del presupuesto en ejecución y definió criterios para garantizar el equilibrio presupuestario en 2018⁹⁷.

93 Magaña, Y. (2017), "Archivan informe de labores de Cancillería, ARENA tilda de ideologizada política exterior", *Diario El Mundo*, 15 de diciembre de 2017.

94 Soriano, A. (2018), "Asamblea reprueba el trabajo de los ministros", *Diario El Mundo*, 23 de abril de 2018.

95 1) gasto para el pago de la deuda con el FOP; 2) gasto para el pago de pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA); 3) gasto para devoluciones de Impuesto al Valor Agregado (IVA) a exportadores; y 4) gasto para devoluciones de Impuesto Sobre la Renta (ISR).

96 Sentencia de inconstitucionalidad 1-2017/25-20217, publicada el 26 de julio de 2017.

97 Óp. cit. Sentencia de inconstitucionalidad 1-2017/25-20217.

El proyecto de presupuesto para 2018 fue presentado por el extitular de hacienda, Carlos Cáceres, el 29 de septiembre de 2017⁹⁸ por un total de US\$5,520.5, es decir, US\$562.7 más que el año fiscal anterior, lo que equivale a un incremento del 11.3%⁹⁹. El proyecto original, elaborado por el Ministerio de Hacienda, mantenía un déficit de fondos de US\$554.1 millones¹⁰⁰, distribuidos en rubros como el pago de subsidios, el financiamiento de las elecciones de marzo de 2018, así como la devolución de impuestos¹⁰¹, situación que conllevó a la negociación de la emisión de deuda y a la revisión de la asignación de fondos para suplir los vacíos señalados.

Por segundo año consecutivo la aprobación del presupuesto no pudo ser completada antes de culminar el ejercicio fiscal¹⁰². Las discusiones al interior del pleno legislativo se extendieron hasta la primera semana de 2018¹⁰³. El 6 de enero del presente año se aprobó el presupuesto general de la nación por un total de US\$5,467,694; la iniciativa contó con 71 votos de todas las bancadas, incluyendo por primera vez en esta administración, al principal partido de oposición¹⁰⁴. El proyecto de presupuesto experimentó modificaciones en diferentes rubros, lo cual implicó una reorientación de más de US\$53 millones¹⁰⁵, al igual que la emisión de US\$350.1 millones en títulos valores para cubrir el déficit¹⁰⁶.

Préstamos externos

La negociación y ratificación de la deuda externa en el cuarto año de gobierno tuvo más dinamismo respecto a lo observado en el período 2016-2017. En los meses analizados se aprobó un préstamo por US\$30 millones y se ratificaron US\$46.98 millones en empréstitos previamente negociados (Cuadro 4). Asimismo, los legisladores acordaron la emisión de títulos valores en dos ocasiones por un monto total de US\$518.13 millones, producto de la negociación entre las diferentes fracciones políticas en el marco de la aprobación de la reforma previsional y la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la Nación correspondiente a 2018.

98 Asamblea Legislativa (2017), "Asamblea Legislativa recibe proyecto del Presupuesto General del Estado para 2018", Sección de Prensa, 29 de septiembre de 2017.

99 "Mensaje del Señor ministro de hacienda, Lic. Carlos Cáceres, en ocasión de la presentación del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2018 ante la honorable asamblea legislativa", 29 de septiembre de 2017.

100 Velásquez, E. (2017), "El presupuesto de 2018 requiere de \$554.1 millones en nuevos préstamos", *El Diario de Hoy*, 29 de septiembre de 2017.

101 Velásquez, E. (2017), "Presupuesto refleja déficit de fondos para pagar subsidios al gas y energía", *El Diario de Hoy*, 3 de octubre de 2017.

102 Santos, C. (2017), "Logran acuerdo: aprobarán presupuesto 2018 en enero", *Diario El Mundo*, 23 de diciembre de 2017

103 Benítez, B. y Pacheco, M. (2018), "A pulso la aprobación del presupuesto para 2018", *La Prensa Gráfica*, 3 de enero de 2018.

104 Meléndez, C. y Pacheco M. (2018), "Con ARENA dividida, Asamblea aprueba el presupuesto 2018", *La Prensa Gráfica*, 6 de enero de 2018.

105 Rivera, E. (2018), "Aprobado presupuesto 2018 de \$5,467 millones", *Diario El Mundo*, 6 de enero de 2018,

106 Morales, J. (2018), "Diputados aprueban \$350 millones en bonos", *El Diario de Hoy*, 5 de enero de 2018.

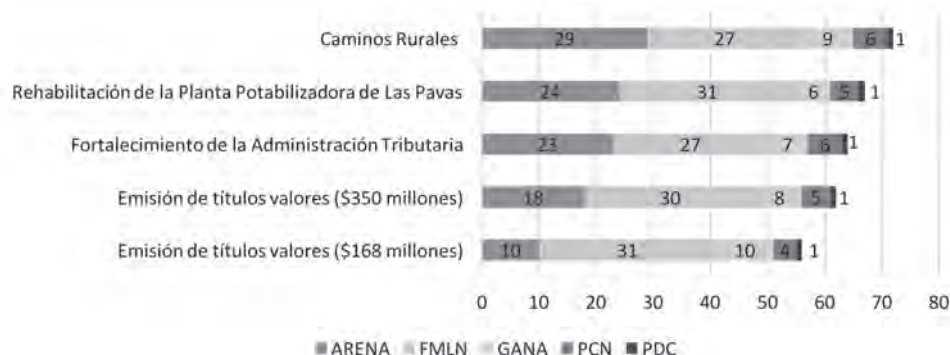
Cuadro 4. Préstamos autorizados y ratificados durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén

Concepto	Monto (Millones de US\$)	Fuente de financiamiento	Fecha	Respaldo político	Estado
Emisión de títulos valores	\$168.03	Gobierno de El Salvador	sep-17	56 votos	n.a.
Emisión de títulos valores	\$350.10	Gobierno de El Salvador	ene-18	62 votos	n.a.
Rehabilitación de la Planta Potabilizadora de Las Pavas	\$16.98	Banco Centroamericano de Integración Económica	ene-18	67 votos	Ratificado
Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria	\$30.00	Banco Interamericano de Desarrollo	abr-18	64 votos	Pendiente de ratificación
Programa de Caminos Rurales Progresivos y Mejoramiento de Caminos a Nivel Nacional	\$30.00	Instituto de Crédito Oficial (ICO) del Reino de España	abr-18	72 votos	Ratificado
Total	\$595.11				

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Asamblea Legislativa.

A diferencia de años anteriores, el respaldo político para la contratación y ratificación de deuda muestra signos de recuperación, lo cual es consistente con la obtención de acuerdos en materia fiscal y previsional que serán abordados más adelante. Las cinco iniciativas identificadas en este rubro fueron aceptadas por todas las fracciones representadas en la AL (Gráfico 3); sin embargo, cabe destacar que el 72% de la deuda fue aprobada y ratificada¹⁰⁷ durante el último trimestre del mandato de la actual legislatura.

Gráfico 3. Préstamos internacionales autorizados y ratificados por la Asamblea Legislativa durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Asamblea Legislativa.

¹⁰⁷ Redacción DEM (2018), "Diputados aprueban de manera unánime préstamos por \$60 millones", *Diario El Mundo*, 18 de abril de 2018.

Otras iniciativas

Las iniciativas de ley del Ejecutivo sometidas a consideración de los legisladores a lo largo del cuarto año de gobierno del presidente Sánchez Cerén, han contado, en su mayoría, con el respaldo de las todas las bancadas. El trabajo legislativo muestra el potencial para la obtención de consensos, inclusive en la aprobación o ratificación de empréstitos, al interior del pleno. Si bien se observan avances en materia de gobernabilidad en la AL, la legislatura 2015-2018 estuvo marcada por la alianza política entre el partido oficial, FMLN, GANA y PCN, la cual se mantuvo a lo largo de todo el período y se consolidó en distintos episodios de votación conjunta para la aprobación de decretos en materia previsional, económica y judicial; no obstante, la nueva composición legislativa de 2018-2021 imposibilita, en principio, la continuidad de esta tríada como consecuencias de la pérdida de diputados del partido gobernante y del incremento del principal partido de oposición.

El trabajo de los diputados se concentró en la reforma de leyes ya existentes, mientras que la emisión de nueva legislación ocupó un segundo plano (Gráfico 4). Las principales iniciativas contaron con 56 votos en promedio y en el 75% de casos se obtuvo el apoyo de los partidos con mayor representación (ARENA, FMLN, GANA y PCN).

La votación del bloque FMLN-GANA-PCN se registró en 4 ocasiones, 3 de ellas acompañadas de un voto de ARENA, correspondiente a la diputada por Ahuachapán Carolina Ramírez¹⁰⁸. El voto de esta representante fue clave para la aprobación de un “*combo legislativo*” que incluyó la criticada reforma a la Ley de Extinción de Dominio, introducida con dispensa de trámites; el incremento al techo del gobierno para el uso del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales; y la habilitación de las candidaturas de diputados tráfugas en los comicios de marzo de 2018¹⁰⁹. Las acciones de la diputada fueron calificadas como “*dañinas para los intereses de la población*” por el grupo parlamentario de su partido y desencadenaron la solicitud de un proceso de expulsión de su fracción que no fue materializado¹¹⁰.

La reforma al uso de los Certificados de Inversión Previsional (CIP)¹¹¹, que planteaba un incremento del 45% al 50% en el porcentaje que el Ejecutivo puede tomar del FOP para el pago de pensiones, fue declarada inconstitucional por la SCN en días posteriores, al igual que reformas anteriores de este tipo¹¹², debido a que la modificación supone una “*vulneración a la seguridad jurídica y a la seguridad social en su manifestación del derecho a pensión por vejez de los pensionados*”¹¹³.

108 Ventura, E. (2017), “Fracción de ARENA pide expulsar a la diputada Rodríguez”, *Diario El Mundo*, 20 de julio de 2017.

109 Miranda, R. (2017), “Diputados lamentan aprobación de “combos” por parte del FMLN”, *Diario La Página*, 19 de julio de 2017.

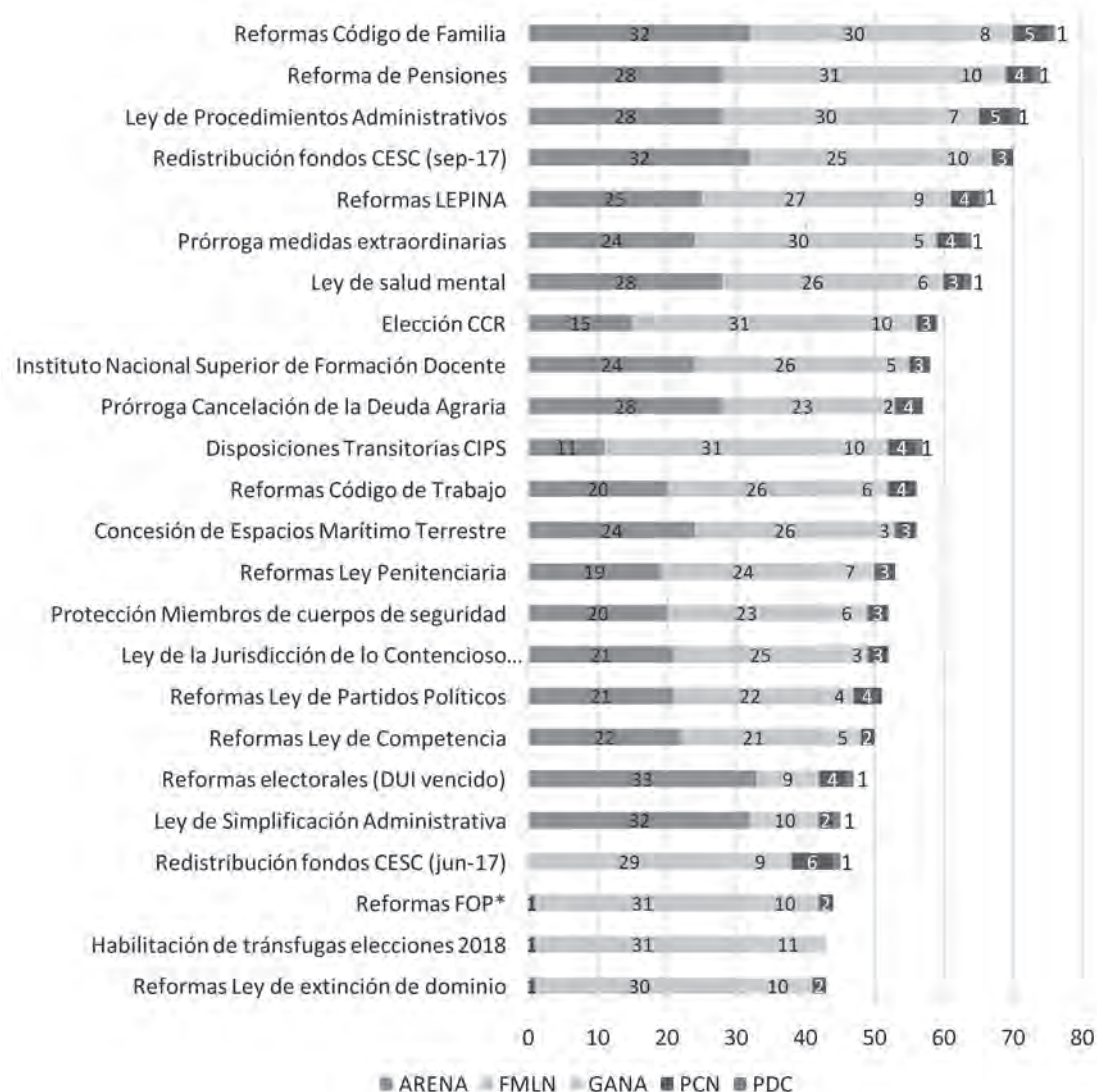
110 Redacción EDH (2017), “Diputados de ARENA piden expulsar del partido a Carolina Rodríguez”, *El Diario de Hoy*, 19 de julio de 2017.

111 Mendoza, R. (2017), “Sala de lo Constitucional anuló reforma a FOP porque perjudicaría pensiones a futuro”, *El Diario de Hoy*, 27 de junio de 2017.

112 Óp. cit. FUSADES (2017)

113 Sentencia de seguimiento

Gráfico 4. Principales decretos aprobados por la Asamblea Legislativa durante el cuarto año de gestión del presidente Sánchez Cerén



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, el fiscal general, Douglas Meléndez, interpuso una demanda de inconstitucionalidad a la modificación de la Ley de Extinción de Dominio¹¹⁴, al considerar que ésta debilitaba el margen de aplicación de la Ley. El recurso fue aceptado por la SCN, dejando sin efecto los cambios aprobados por la AL¹¹⁵. Finalmente, la cuarta votación que no contó con el respaldo de la fracción de ARENA fue la aprobación de la redistribución de los fondos provenientes de la Contribución Especial para

114 Resolución de seguimiento, Sentencia de inconstitucionalidad 42-2012/61-2013/62-2013, publicada el 26 de julio de 2017.

115 Hernández, W. (2017), "Sala Constitucional admite demanda contra reformas a ley Extinción de Dominio", *El Diario de Hoy*, 6 de octubre de 2017.

la Seguridad y Convivencia (CESC), con la cual se asignaron diferentes montos a instituciones como la Fiscalía General de la República (FGR), la CSJ y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)¹¹⁶.

Asimismo se registran dos episodios de iniciativas que no fueron apoyadas por la fracción de legisladores del partido oficial: la Ley de Simplificación Administrativa y las Disposiciones Transitorias para la emisión del voto con DUI vencido. En ambos casos el presidente Sánchez Cerén vetó las propuestas y éstas aún no han sido discutidas nuevamente por los legisladores. Al margen de los casos antes descritos, el resto de las iniciativas bajo estudio mostraron un alto grado de consenso dentro del pleno, entre éstas cabe destacar la reforma al Código de Familia, aprobada en agosto de 2017 con 76 votos, con la cual se prohíbe el matrimonio infantil¹¹⁷. Al igual que el acuerdo para la Reforma de Pensiones en septiembre de 2017, que obtuvo 74 votos¹¹⁸.

En esta misma línea, también sobresale la Ley de Procedimientos Administrativos que permitirá armonizar procesos y agilizar trámites estatales. Esta iniciativa fue respaldada por 71 legisladores de todas las bancadas¹¹⁹, al igual que la aprobación de una segunda prórroga por 6 meses de las medidas extraordinarias en materia de seguridad pública que contó con 64 votos¹²⁰.

La correlación de fuerzas en la legislatura 2018-2021

Los resultados de las elecciones municipales y legislativas del 4 de marzo de 2018, cuyo análisis se aborda ampliamente en el acápite respectivo de este documento, modificaron en forma sustancial la composición de la legislatura para el período 2018-2021. Los cambios en el escenario político incluyen una mayor representación de los partidos ARENA, PCN y PDC, al igual que la reincorporación del partido Cambio Democrático y la incursión del primer diputado no partidario en la historia política nacional, Leonardo Bonilla (Figura 1)¹²¹. El incremento de actores al interior del pleno podría fomentar una mayor discusión de las iniciativas sometidas a consideración de los legisladores, o bien, profundizar las dinámicas de trabajo entre fracciones afines, como se ha observado en períodos anteriores.

116 Miranda, R. (2017), "Con 45 votos aprueban redistribución de fondos Contribución Especial", *Diario La Página*, 8 de junio de 2017.

117 Redacción LPG (2017), "Prohíben matrimonio infantil en El Salvador", *La Prensa Gráfica*, 17 de agosto de 2017.

118 Benítez, B. y Meléndez, C. (2017), "Diputados aprueban unánime reforma de pensiones", *La Prensa Gráfica*, 27 de septiembre de 2017.

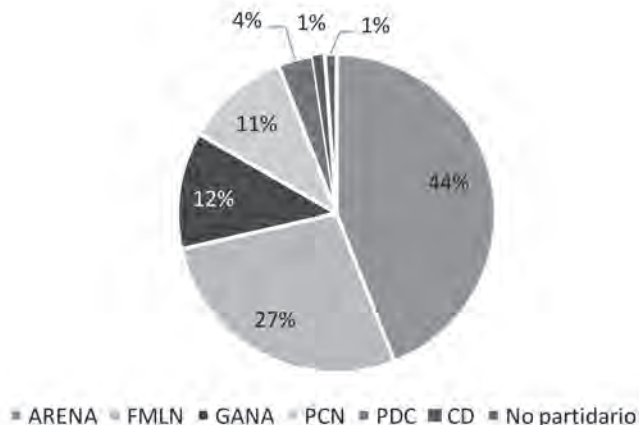
119 Magaña, Y. (2017), "Asamblea aprueba unánimemente Ley de Procedimientos Administrativos", *Diario El Mundo*, 15 de diciembre de 2017.

120 Redacción Política (2018), "Prorrogan medidas extraordinarias por seis meses", *Diario El Mundo*, 6 de abril de 2018.

121 Redacción EDH (2018), "Estos son los rostros de la Asamblea Legislativa 2018-2021", *El Diario de Hoy*, 7 de marzo de 2018.

Figura 1. Composición de la Asamblea Legislativa 2018-2021

Partido	No. de diputados	Porcentaje de representación
ARENA	37	44%
FMLN	23	27%
GANA	10	12%
PCN	9	11%
PDC	3	4%
CD	1	1%
No partidario	1	1%
Total	84	100%



Fuente: Elaboración propia con base en Información del Tribunal Supremo Electoral.

De acuerdo al Protocolo de Entendimiento, la presidencia de la legislatura 2018-2021 será alternada entre ARENA y PCN en dos períodos. El diputado Norma Quijano de ARENA ejercerá el cargo hasta el 31 de octubre de 2019, posteriormente el diputado Mario Ponce del PCN completará el período¹²². El acercamiento entre ambos partidos sugiere el posible respaldo entre estos institutos políticos para la aprobación de iniciativas¹²³.

El Cuadro 5 presenta diferentes escenarios de votación, ordenados según la probabilidad de su ocurrencia. Los nuevos escenarios para la obtención tanto de la mayoría simple (43 votos) como de la calificada (56 votos), reflejan la pérdida del control en ésta última por parte del partido oficial y abren la posibilidad a la aprobación de iniciativas de ley o contratación de deuda pública sin su participación. Asimismo, el partido oficial, requerirá del acompañamiento legislativo del PCN y ARENA, según el caso, para la obtención, tanto de la mayoría simple como de la calificada,

En este sentido, uno de los principales factores de cambio en la legislatura recién conformada es la importante disminución de la representación política del partido oficial, situación que, en primera instancia, disminuye la posibilidad que continúe la aprobación de iniciativas por mayoría simple entre el FMLN, GANA y PCN y obliga al partido de gobierno a dialogar y generar acuerdos con el partido ARENA.

122 Machuca, E. y Benítez, B. (2018), "Quijano y Ponce presidirán la nueva Asamblea Legislativa", *La Prensa Gráfica*, 2 de mayo de 2018.

123 Redacción DEM (2018), "ARENA y PCN se acercan por presidencia Asamblea", *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

Cuadro 5. Escenarios de las diferentes combinaciones para alcanzar mayoría simple y calificada (2018-2021)

Partidos		Total
Mayoría simple	ARENA + PCN	46
	ARENA + PCN + PDC	49
	ARENA + GANA	47
	FMLN + GANA + PCN + CD	43
	FMLN + GANA + PCN + CD + NP	44
Mayoría calificada	ARENA + GANA + PCN	56
	ARENA + GANA + PCN + PDC	59
	FMLN + GANA + PCN + PDC + CD + NP + ARENA (9)	56
	FMLN + ARENA	60

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario mencionar que la AL actual será responsable de la toma de decisiones de gran impacto político en el país, como la selección de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la elección de segundo grado del titular de la Fiscalía General de la República, por lo que la generación de acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios resulta fundamental.

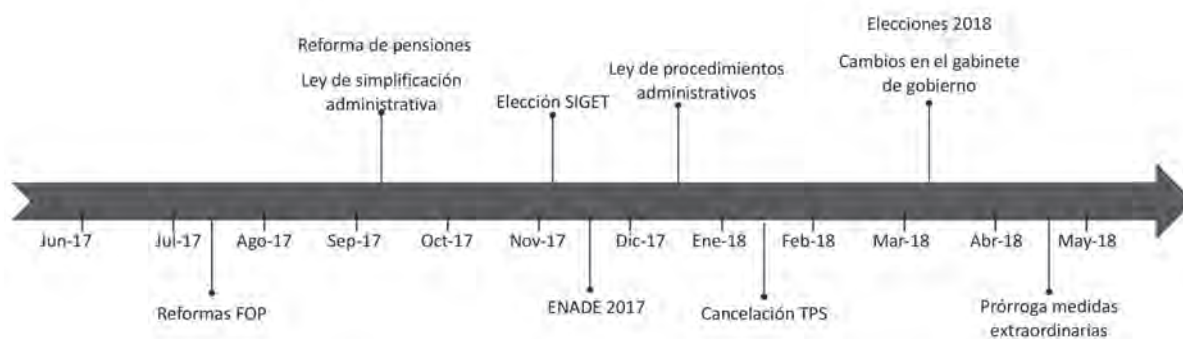
ii. Relación entre el Ejecutivo y el sector privado

En los últimos 12 meses se observan pocos avances en la construcción de confianza entre el Ejecutivo y el sector privado. La recurrencia de problemas a lo largo de la administración del presidente Sánchez Cerén, así como la rigidez de la posición política del partido oficial, son factores que han generado el desgaste de la relación del mandatario con el sector empresarial, situación que se materializa en el magro desempeño de los espacios de diálogo y en una creciente brecha entre el discurso oficial y los resultados observados.

Los hechos que incidieron en la dinámica gubernamental con el sector empresarial (Figura 1), son coincidentes con lo documentado en años anteriores¹. Esto sugiere que el Ejecutivo ha privilegiado la adopción de estrategias temporales ante desafíos como la inseguridad pública y el bajo crecimiento económico, en detrimento de la búsqueda de políticas públicas que aborden de forma integral y permanente los retos del país en estas áreas.

¹ FUSADES (2017), "El Salvador. Año político", Departamento de Estudios Políticos, junio de 2017.

Figura 1. El Salvador: Sucesos que influyeron en la relación entre el Ejecutivo y el sector privado durante el cuarto año de gobierno del presidente Sánchez Cerén



Fuente: Elaboración propia.

En los meses estudiados el ambiente preelectoral fue un factor clave para la toma de decisiones, por lo que se observa menos dinamismo en la emisión de propuestas a raíz de la incertidumbre generada por el ciclo electoral. Los esfuerzos gubernamentales se concentraron, principalmente, en la obtención de acuerdos en el área previsional y en la mejora de la gestión administrativa de las instituciones públicas, mientras que las temáticas de seguridad y generación de empleo continuaron relegadas a un segundo plano.

Los resultados de los espacios de interlocución entre el gobierno y el sector privado serán abordados en cinco apartados: el primero se dedica a la evolución del discurso presidencial respecto a la empresa privada y al seguimiento de los resultados de las iniciativas de diálogo lideradas por el Ejecutivo. La segunda y tercera sección abordan las discusiones en torno a la aprobación de la reforma de pensiones y la legislación para la simplificación administrativa, respectivamente. El cuarto acápite describe el proceso de elección de los representantes del sector privado en la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y la “estrategia” utilizada por el gobierno. Finalmente se retoman otros hechos relevantes que han influido en la dinámica entre el gobierno y el sector empresarial.

Discurso del presidente respecto a la empresa privada

El presidente Sánchez Cerén ha mantenido un tono de apertura al referirse al sector privado, evitando incidentes de confrontación directa y alejándose de los niveles de tensión registrados en su segundo año de gobierno. A pesar de la estabilidad de la relación entre el mandatario y los

empresarios, como ya se dijo, el bajo desempeño de las instancias de diálogo y el desgaste generado por la recurrencia de temas en la agenda de discusión, ha llevado a un estancamiento en la toma de acuerdos que podría complicar la gestión de iniciativas conjuntas en el último año de gobierno.

Los sucesos que han tenido lugar durante el período analizado indican que a pesar del tono de cordialidad, a nivel discursivo, las decisiones del Ejecutivo, mayoritariamente en materia económica y de seguridad pública, no favorecen la generación de vínculos de confianza y colaboración entre el gobierno y el sector empresarial. La estrategia de diálogo del Ejecutivo ha mantenido el mismo formato empleado desde el inicio del quinquenio, generando un deficiente desempeño de las instancias creadas. Estas plataformas, si bien han operado sin interrupciones, reflejan pobres resultados en la generación de propuestas de política pública, condición que disminuye la confianza de los actores que las conforman y reduce la posibilidad de generar consensos².

En el cuarto año no se documenta la ruptura de esos espacios pero se registra una evidente desaceleración del ritmo de trabajo; asimismo, en el período analizado no se creó ninguna instancia adicional. Las instancias de diálogo que se mantienen vigentes son el Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo para el Crecimiento, FOMILENIO II, el Grupo Consultivo de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad y la Mesa del Café.

Un hecho que es importante destacar es la dificultad que presenta la implementación de proyectos de Asocio Público Privado (APP), contemplados como una de las principales apuestas de Fomilenio II³. Desde el inicio del segundo compacto de Fomilenio, el bloqueo legislativo a modificaciones normativas de diversa índole ha imposibilitado el cumplimiento de los plazos estipulados para la puesta en marcha de los APP⁴.

La falta de acuerdos entre el Ejecutivo y los legisladores ha dilatado la aprobación de reformas clave para la ejecución de iniciativas con un enorme potencial para generar condiciones de crecimiento y empleo. Los pocos avances en esta materia reflejan el incumplimiento del Gobierno de El Salvador a los compromisos adquiridos con su contraparte estadounidense y representarían la pérdida de una oportunidad única para mejorar las condiciones de desarrollo del país⁵.

Aunque se mostró un aparente interés en los esfuerzos de diálogo, los desencuentros entre el Ejecutivo y el sector privado se han profundizado ante la rigidez de la posición política del partido

2 FUSADES (2018), "Diálogo democrático y políticas públicas", Departamento de Estudios Políticos, enero de 2018.

3 FOMILENIO II (2018), "¿Qué es FOMILENIO II?"; sitio web de FOMILENIO II, consultado el 14 de mayo de 2018.

4 Teos, E. (2018), "Fomilenio II en situación crítica por no cumplir plazos", *La Prensa Gráfica*, 14 de mayo de 2018.

5 Alemán, U. (2018), "Fondos de Fomilenio II para APP siguen en incertidumbre", *Diario El Mundo*, 14 de mayo de 2018.

oficial y la insistencia del gobierno en la toma de decisiones cuestionables para la conformación de organismos estatales con participación del sector privado, lo cual se aborda con mayor detalle en secciones posteriores.

Por otra parte, uno de los puntos de divergencia más recurrentes entre el Ejecutivo y el gremio de empresarios es el deterioro de la situación de la seguridad pública. En el cuarto año de gobierno, si bien no se registran episodios de crisis como los documentados en torno al paro del transporte público en 2016⁶, el sector empresarial mantiene los señalamientos sobre la deficitaria actuación gubernamental para reducir los niveles de criminalidad y el poco reconocimiento de la magnitud de este fenómeno en el discurso oficial.

Organizaciones empresariales denunciaron que las propuestas generadas desde el gremio, para reducir la afectación de la actividad económica a raíz de la inseguridad, no han encontrado eco en las acciones lideradas por el Ejecutivo⁷. En este contexto, la participación del sector privado en iniciativas para el diálogo en materia de seguridad se ve deslegitimada ante la tenue incorporación de sus planteamientos en las políticas gubernamentales⁸.

La renovación de las medidas extraordinarias⁹ fue criticada por el sector privado, por considerar que estos esfuerzos son insuficientes para abordar la situación de inseguridad. El presidente de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL), señaló que las medidas del Ejecutivo no están contribuyendo a eliminar los obstáculos que enfrentan las empresas como consecuencia de los elevados niveles de criminalidad, particularmente las extorsiones¹⁰, y expresó lo siguiente: *“no hemos sentido que ha habido ningún tipo de alivio, las empresas siguen sufriendo el acoso de las extorsiones, siguen sufriendo la violencia, siguen sufriendo todo tipo de delincuencia”*¹¹.

Aprobación de la reforma de pensiones

La discusión para reformar el sistema previsional se prolongó por un período de dos años¹², tiempo en el que se presentaron diferentes propuestas, como la elaborada por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)¹³, que contemplaba el fortalecimiento del sistema de reparto individual y la

6 FUSADES (2016), “El Salvador. Año político”, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2016.

7 Anaya, D. (2018), “Empresarios nacionales piden mejores políticas de seguridad”, *Diario La Página*, 30 de abril de 2018.

8 Chávez, G. (2018), “ANEP llama al Gobierno al diálogo para resolver repunte delincencial”, *Diario El Mundo*, 30 de agosto de 2017.

9 Calderón, B. (2018), “Aprueban segunda prórroga de medidas extraordinarias”, *La Prensa Gráfica*, 6 de abril de 2018.

10 Guzmán, J. (2018), “Cada semana dos empresas cierran debido a las extorsiones”, *El Diario de Hoy*, 4 de mayo de 2018.

11 *Ibid.*

12 *Óp. cit.* FUSADES (2017)

13 Conformada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), el Comité de Trabajadores para la Defensa de las Pensiones (Comtradefop), la Asociación de Administradoras de Fondos para las Pensiones (Asafondos) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

alternativa oficial que planteaba la creación de un sistema mixto. Las discrepancias entre ambas iniciativas complicaron la obtención de acuerdos sobre una reforma integral, lo que trajo severas consecuencias sobre la estabilidad de las finanzas públicas y prolongó el proceso de análisis al interior de la Asamblea Legislativa.

Durante 2017 la calificación de riesgo país se desplomó por las constantes dificultades que experimentó el gobierno para hacer frente a las obligaciones previsionales¹⁴ como consecuencia de la falta de entendimiento político para impulsar soluciones permanentes a la problemática¹⁵. La insistencia del gobierno en la adopción de un sistema mixto, dilató el proceso de negociación de una reforma integral y generó incertidumbre sobre las condiciones macroeconómicas del país, erosionando el clima de inversión.

En este contexto, en julio de 2017, la Asamblea Legislativa avaló una nueva reforma del Fondo de Obligaciones Previsionales (FOP), con los votos del FMLN, GANA y PCN. La modificación autorizaba el incremento del techo para el uso del FOP del 45% al 50%¹⁶. Es importante resaltar que la manipulación del FOP fue utilizada como medida de contingencia por el Ejecutivo desde el inicio de las discusiones en materia previsional, a pesar de los constantes señalamientos sobre su ilegalidad, los cuales se han documentado ampliamente en ediciones previas de esta publicación¹⁷.

La modificación al FOP, aprobada en este cuarto año de gestión, fue rechazada por Asafondos, por considerar que el incremento al límite de uso gubernamental de los fondos de pensiones perjudicaría la pensión futura de los cotizantes¹⁸. De igual forma la ICP, se refirió a la reforma como una acción para *“hacer llegar más recursos al Estado y disminuir sus obligaciones”* y como una forma *“alternativa de un sistema mixto que no mejora las condiciones de los trabajadores”*, agregando que la iniciativa *“tiene como único objetivo desahogar las finanzas del Estado a costa de la sostenibilidad futura de las pensiones de los trabajadores”*¹⁹.

El 26 de julio la Sala de lo Constitucional (SCN) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) dejó sin efecto la iniciativa²⁰ ya que la disposición *“elevaría a niveles de riesgo el porcentaje de inversión obligatoria de los fondos previsionales en títulos de baja rentabilidad y, además, limitaría excesivamente el margen de inversión que las AFP pueden realizar con dichos fondos en títulos no obligatorios con mejores tasas*

14 Cea, M. (2017), “GOES reconoce no tener dinero para subsidios y deuda pensiones”, *Diario El Mundo*, 20 de septiembre de 2017.

15 Vallaroel, G. (2018), “Polarización política marcó a la banca durante 2017”, *Diario El Mundo*, 23 de enero de 2018.

16 Velásquez, E. (2017), “Diputados aprueban modificar techo del FOP para que Gobierno tome más porcentaje de ahorro de trabajadores”, *El Diario de Hoy*, 18 de julio de 2017.

17 Óp. cit. FUSADES (2017) y FUSADES (2016), “El Salvador. Año político”, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2016.

18 Cea, M. (2017), “Trabajadores tendrán pensiones más bajas por reforma a los CIP”, *Diario El Mundo*, 18 de julio de 2017.

19 Linares, V. (2017), “ICP: “Nueva propuesta de gobierno es una forma más de un sistema mixto”, *El Diario de Hoy*, 24 de julio de 2017.

20 Redacción EDH (2017), “Sala deja sin efecto la reciente reforma al Fondo de Pensiones”, *El Diario de Hoy*, 26 de julio de 2017.

*de interés, todo lo cual se traducirá en una afectación a los derechos de los cotizantes del Sistema de Ahorro para Pensiones*²¹.

El presidente Sánchez Cerén criticó el fallo de la SCN y responsabilizó al máximo tribunal de un posible impago expresando lo siguiente: *“el impago de pensiones es culpa de la Sala de lo Constitucional, condeno estas medidas que son políticas y que solo buscan crear el caos y desestabilizar al país”*. Además, agregó que *“la Sala ha violado el debido proceso y emitido sentencias con la intención de crear crisis y confrontación”*²². La decisión de la SCN dio paso a un nuevo ciclo de gestiones para la aprobación de una reforma definitiva, principalmente ante la posibilidad de otro impago en octubre de 2017.

En las semanas posteriores se intensificó el trabajo de diferentes actores²³ para elaborar una propuesta integradora que diera solución a la crisis previsional²⁴. La reforma de pensiones fue aprobada con 74 votos el 28 de septiembre de 2017, luego de un largo período de discusión dentro del pleno. El acuerdo se logró sobre la base de una propuesta que consideraba mantener las cuentas de reparto individual y la creación de un fondo colectivo²⁵; ambos elementos protegen los ahorros de los trabajadores y mejoran las condiciones previsionales de los cotizantes²⁶.

En este punto cabe destacar que, aunque se logró un acuerdo nacional para la reforma previsional, el consenso que permitió la aprobación de la reforma fue resultado del trabajo conjunto entre el sector empresarial, tanques de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil, actores que elaboraron propuestas técnicamente sólidas que facilitaron la discusión de alternativas favorables para las personas cotizantes.

La reforma fue calificada por las gremiales como positiva. Al respecto el presidente de Asafondos, René Novellino, expresó que la iniciativa *“da respuesta a dos grandes objetivos: que las personas aspiren a mejores pensiones y que su pago sea sostenible en el largo plazo”*²⁷. Por otra parte, el presidente de la gremial agregó que *“esta reforma es positiva porque protege la propiedad de los trabajadores, a la vez que le quita carga fiscal al Estado”*²⁸. La nueva Ley de Pensiones es beneficiosa para los trabajadores y contribuye a la estabilidad macroeconómica del país, sin embargo, este avance debería incentivar una discusión profunda sobre la necesidad de alcanzar acuerdos más amplios en materia fiscal.

21 CSJ (2017), “Sala de lo Constitucional deja sin efecto la reciente reforma al fondo de pensiones”, Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional, 26 de julio de 2017.

22 Redacción EDH (2017), “El impago de las pensiones será culpa de la Sala de lo Constitucional: Presidente Cerén”, *El Diario de Hoy*, 27 de julio de 2017.

23 Redacción DEM (2017), “Asafondos estudiará propuesta de reforma de pensiones de partidos”, *Diario El Mundo*, 14 de agosto de 2017.

24 Velásquez, E. y Morales, J. (2017), “Asamblea con acuerdo en 12 reformas por pensiones”, *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2017.

25 Velásquez, E. (2017), “Asamblea da luz verde a reforma de pensiones”, *El Diario de Hoy*, 28 de septiembre de 2017.

26 FUSADES (2018), “Informe de coyuntura legal e institucional. 2º semestre de 2017”, Departamento de Estudios Legales, enero de 2018.

27 Linares, V., Molina, K. y Guzmán, J. (2017), “Asafondos: Reforma de pensiones asegura sostenibilidad y evita impago”, *El Diario de Hoy*, 29 de septiembre de 2017.

28 Belloso, M. y Orellana, J. (2017), “Sector avala acuerdo para reforma de pensiones”, *La Prensa Gráfica*, 29 de septiembre de 2017.

Legislación para la simplificación administrativa

La complejidad de los procesos administrativos gubernamentales es uno de los problemas más importantes para el sector empresarial, ya que genera desincentivos para la inversión e incrementa sus costos de operación. La ineficiencia de la burocracia continúa afectando el clima de negocios en El Salvador²⁹, por lo que la implementación de legislación que permitan agilizar y homogeneizar los trámites es un elemento crucial para fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo.

Durante los últimos doce meses, los legisladores aprobaron una serie de medidas para mejorar la eficiencia administrativa del Estado. Los principales proyectos en esta materia son la Ley de Simplificación Administrativa³⁰, posteriormente vetada por el Presidente³¹, y la Ley de Procedimientos Administrativos³². Asimismo, destacan los esfuerzos conducidos por el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) en torno a la creación del registro nacional de trámites y servicios³³. Si bien estas iniciativas representan pasos en la dirección correcta para mejorar el clima de inversión, los reclamos sobre los obstáculos relacionados con la excesiva tramitología y la urgente necesidad de agilizar y simplificar las operaciones administrativas, principalmente en las aduanas, continúan siendo señalados por los empresarios como restricciones importantes para el crecimiento económico³⁴.

El 15 de mayo de 2018, el Ejecutivo sostuvo una reunión de trabajo con la ANEP para abordar temas como el empleo, la inversión y la reducción de la burocracia³⁵. El encuentro reactivó el diálogo gubernamental con el sector privado y contó con el acompañamiento de la embajadora de Estados Unidos, Jean Manes, y representantes de Fomilenio II. El presidente de ANEP manifestó que la iniciativa podría generar resultados positivos y agregó que el gremio empresarial está dispuesto a mantener el diálogo *“siempre y cuando se defina con claridad y detalle a qué se refieren ciertas aspiraciones planteadas de manera general, junto a un plan de acción que calendarice su ejecución y facilite la medición de resultados”*³⁶.

Ley de Simplificación Administrativa

La Ley de Simplificación Administrativa fue promovida activamente por el sector empresarial como una alternativa para mejorar las inversiones y facilitar los trámites. La Ley fue aprobada por la

29 Óp. cit. FUSADES (2018)

30 Meléndez, C. (2017), “Ley de Simplificación Administrativa, avalada”, *La Prensa Gráfica*, 26 de septiembre de 2017.

31 Pastrán, R. y Teos, E. (2017), “Presidente Sánchez Cerén veta ley para simplificar trámites”, *La Prensa Gráfica*, 7 de octubre de 2017.

32 Magaña, Y. (2017), “Asamblea aprueba unánimemente Ley de Procedimientos Administrativos”, *Diario El Mundo*, 15 de diciembre de 2017.

33 Pastrán, R. (2017), “La OMR creará un registro de trámites y servicios en el país”, *La Prensa Gráfica*, 7 de agosto de 2017.

34 Entrevistas del Departamento de Estudios Políticos con representantes del sector empresarial, 9 de mayo de 2018.

35 Corea, R. (2018), “ANEP retoma diálogo con el Gobierno para agilizar las inversiones”, *La Prensa Gráfica*, 16 de mayo de 2018.

36 Rivera, E. (2018), “ANEP y gobierno retoman diálogo luego de pausa”, *Diario El Mundo*, 16 de mayo de 2018.

Asamblea Legislativa con 45 votos el 25 de septiembre de 2017³⁷ y contó con el respaldo del sector privado, representado por la Comisión Intergremial para la Facilitación del Comercio (CIFACIL), al igual que todos los partidos políticos, a excepción del FMLN. La legislación contemplaba la creación del Instituto de Facilitación de Trámites (Indefacil), así como el establecimiento de criterios para brindar certeza a las empresas en los trámites y evitar la discreción de los funcionarios al momento de aprobar los proyectos de inversión³⁸.

El sector empresarial se mantuvo expectante de la sanción del decreto; en este sentido, representantes de organizaciones como la Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador (CAMTEX) y la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) manifestaron que se esperaba la pronta vigencia de la ley dados los beneficios que traería al país³⁹.

Las gremiales respaldaron ampliamente la ley y realizaron constantes peticiones al Presidente de la República para su sanción⁴⁰. En esta línea, el presidente de COEXPORT, Marvin Melgar, manifestó: *“nos queremos sumar a todas las voces del sector productivo nacional en pedirle al Presidente que no la vete, sino que la sancione, y que dé realmente una muestra de buena voluntad hacia la facilitación comercial”*⁴¹. Asimismo, la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador emitió un comunicado en el que solicitaba al Presidente *“sancionar y mandar a publicar, en el menor plazo, la Ley de Simplificación Administrativa”*⁴².

Respecto a la posición del gobierno, los titulares del OMR y del Ministerio de Hacienda se mostraron escépticos ante la recién aprobada ley⁴³. Por otra parte, el Ministerio de Economía recomendó a la Presidencia de la República observar el decreto al considerar que la creación del Indefacil presentaba *“riesgo de dualidad de funciones o conflicto de atribuciones con otras instituciones del sector público, que ya tienen responsabilidad en temas de facilitación (específicamente el Ministerio de Economía y el Organismo de Mejora Regulatoria)”*⁴⁴. El Director de Asuntos Legales de la ANEP, Javier Argueta, expresó que no existían motivos para vetar la ley, ya que *“esta ley está clara, no choca con otra, es una buena herramienta que ayudará a agilizar el comercio y la competitividad del país”*⁴⁵.

37 Guzmán, J. (2017), “Cifacil espera que Presidente sancione ley”, *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2017.

38 Óp. cit. Meléndez, C. (2017)

39 *Ibíd.*

40 Guzmán, J. (2017), “CIFACIL y ANEP solicitan a Sánchez Cerén sancione Ley de Simplificación Administrativa”, *El Diario de Hoy*, 2 de octubre de 2017.

41 Villaroel, G. (2017), “Piden sancionar Ley de Simplificación Administrativa”, *Diario El Mundo*, 6 de octubre de 2017.

42 CAMARASAL (2017), “CÁMARA PIDE PRONTA SANCIÓN DE LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA”, Comunicado oficial, 27 de septiembre de 2017.

43 Magaña, Y. (2017), “Gremiales piden al Presidente no vetar ley para simplificar trámites”, *Diario El Mundo*, 27 de septiembre de 2017.

44 MINEC (2017), “Posición del Ministerio de Economía ante la Ley de Simplificación Administrativa aprobada por la Asamblea Legislativa”, Comunicado oficial, 6 de octubre de 2017.

45 *Ibíd.*

El 6 de octubre, la falta de acompañamiento de la fracción legislativa del partido oficial se tradujo en el veto del presidente Sánchez Cerén a la iniciativa. El mandatario emitió un veto de inconveniencia, a pesar de los pronunciamientos del sector empresarial, citando como los principales argumentos de su decisión la duplicidad de esfuerzos que la nueva institucionalidad ocasionaría y las restricciones presupuestarias para la implementación de la nueva ley⁴⁶. El veto fue rechazado enérgicamente por las gremiales, cuyos representantes se pronunciaron en contra de la medida y advirtieron que la decisión enviaba señales equivocadas respecto al compromiso del gobierno con el fortalecimiento del sector productivo⁴⁷.

En este sentido, el Director de Asuntos Legales de la ANEP expresó que *“no existe voluntad real del gobierno, para impulsar una ley que facilite el comercio y elimine la burocracia”*⁴⁸. La directora de CIFACIL, y también Directora Ejecutiva de COEXPORT, Silvia Cuéllar, lamentó la decisión de frenar la iniciativa a pesar de la amplia participación, que tanto las gremiales como las diversas instituciones del Ejecutivo, tuvieron en la elaboración de la propuesta, ante lo cual expresó que *“vetar esta ley es dar una señal bastante negativa en todo este esfuerzo que hemos hecho en el tema de la facilitación de comercio”*⁴⁹.

El presidente de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), Eduardo Cáder, manifestó lo siguiente: *“Nos preocupa el veto presidencial a la Ley de Simplificación Administrativa. Con ello, el Presidente mismo restringe su propia gestión”,* y agregó que *“ya no podemos seguir perdiendo el tiempo en reuniones que solo sirven para la foto porque es urgente eliminar la excesiva burocracia y tramitología”*⁵⁰. Al cierre de este informe, la superación o no del veto aún no había sido retomada en el pleno legislativo, por lo que la aplicación de esta ley continúa en suspenso.

Ley de Procedimientos Administrativos

El consenso alrededor de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) fue un punto de acercamiento entre el Ejecutivo y la empresa privada durante el año político en cuestión. La aprobación de la LPA tomó alrededor de 25 años, período durante el cual se analizaron diversas propuestas a la Asamblea Legislativa, sin obtener una respuesta favorable. El último borrador fue presentado por el Presidente, a través del Ministro de Economía, en 2016. A partir de este esfuerzo se conformó una comisión especial para el estudio del anteproyecto, así como una mesa técnica

46 Alas, L. (2017), “Las razones que dio el presidente Sánchez Cerén al vetar la Ley de Simplificación Administrativa”, *El Diario de Hoy*, 9 de octubre de 2017.

47 Guzmán, J. (2017), “Sánchez Cerén veta ley que facilitaba los trámites comerciales”, *El Diario de Hoy*, 6 de octubre de 2017.

48 Guzmán, J. (2017), “Luego de vetar ley para eliminar burocracia, GOES remite a proyecto ley de 1992”, *El Diario de Hoy*, 14 de octubre de 2017.

49 *Ibid.*

50 Alemán, U. (2017), “ASI: GOES se restringe al vetar ley que simplificaría trámites”, *Diario El Mundo*, 13 de octubre de 2017.

integrada por asesores de la Asamblea Legislativa, la Sala de lo Contencioso Administrativo, la ANEP, el Organismo de Mejora Regulatoria y FUSADES⁵¹, que tenía por objetivo la revisión y modificación del proyecto.

La participación del sector empresarial en la elaboración de la propuesta facilitó el abordaje de los problemas identificados por el gremio en relación con la burocracia estatal. El anteproyecto de la LPA fue entregado a los legisladores en el marco del XVII Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), ocasión que los representantes de las principales gremiales de empresarios aprovecharon para exponer la necesidad de aprobar normativas orientadas a la reducción de la excesiva tramitología y a la facilitación de las inversiones, con el objetivo de incrementar los niveles de empleo en el país. En esta línea, el vicepresidente de ANEP, Agustín Martínez, manifestó que la propuesta presentada en el cónclave también pretendía superar el veto presidencial que recibió la Ley de Simplificación Administrativa en octubre de 2017⁵².

En el ENADE, diferentes líderes del sector empresarial hicieron un llamado al Presidente de la República para adoptar medidas que mejoren la productividad del país, ejemplo de ello fueron las declaraciones de Mario Salaverría, presidente de la Asociación Azucarera de El Salvador, quien expresó que *“es tema de voluntad resolver los problemas de los inversionistas, al hacerlo, todos vamos a ganar. Gana tanto el empresario que está invirtiendo, y ganan los trabajadores porque se genera más empleo y gana el Estado porque se recaudan más impuestos”*⁵³.

La LPA fue aprobada con 71 votos, el 15 de diciembre⁵⁴. La ley crea un ordenamiento jurídico que regula la actividad de la administración pública del Estado salvadoreño⁵⁵ y pretende simplificar los trámites y facilitar los procedimientos administrativos, tanto para las empresas como para los ciudadanos. La decisión de los legisladores fue celebrada por el sector empresarial ya que la normativa contribuirá a reducir la burocracia y mejorará la eficiencia de la administración pública⁵⁶.

La LPA entró en vigor en febrero de 2018 y se espera que su implementación eleve la competitividad de El Salvador e incentive la atracción de inversiones. La presidenta de CIFACIL expresó su beneplácito con la entrada en vigencia de la LPA manifestando que *“la Ley disminuirá la discrecionalidad y arbitrariedad en los procedimientos, este es un factor que incide en los costos de*

51 FUSADES (2017), “La aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos vendría a reducir la burocracia”, Posición Institucional No. 107, Departamento de Estudios Legales, diciembre de 2017.

52 Redacción DEM (2017), “ANEP presenta ley para unificar los procesos estatales”, *Diario El Mundo*, 14 de noviembre de 2017.

53 Redacción LPG (2017), “ENADE: urgen reformas para el clima de negocios”, *La Prensa Gráfica*, 14 de noviembre de 2017.

54 Óp. cit. Magaña. Y. (2017), 15 de diciembre de 2017.

55 Velásquez, E. (2017), “Aprueban Ley administrativa para reducir trámites”, *El Diario de Hoy*, 15 de diciembre de 2017.

56 Chávez, G. (2017), “Nueva ley reducirá burocracia dice ANEP”, *Diario El Mundo*, 19 de diciembre de 2017.

*transacción de las empresas. Por tanto esta Ley brindará certeza al momento de competir con otros países a nivel internacional por ganar un negocio que significan para el país empleos y exportaciones*⁵⁷.

Organismo de Mejora Regulatoria

El trabajo del OMR⁵⁸, entidad encargada de mejorar el clima de inversión en el país, ha cobrado relevancia durante los últimos meses, como resultado de la ejecución de diferentes actividades orientadas a mejorar las condiciones internas para hacer negocios. Una de las iniciativas más importantes del OMR fue la creación de un Registro Nacional de Trámites, con el cual se pretende otorgar mayores niveles de certeza jurídica a los usuarios respecto a cuáles son los trámites que pueden ser exigibles por parte de la administración pública, así como disminuir los costos de la tramitología y mejorar los tiempos de respuesta de las entidades encargadas de la emisión de permisos⁵⁹.

De acuerdo a la entidad, el proyecto de simplificación y registro de trámites conducirá a una reducción del 20% de los costos administrativos de los trámites y servicios otorgados por las 13 instituciones que conforman el Órgano Ejecutivo entre 2018 y 2020⁶⁰. El proyecto incluye la creación de una plataforma electrónica para el Registro Nacional de Trámites para facilitar la consulta de ciudadanos y empresas.

En la primera fase del proyecto el Organismo identificó la existencia de 850 procesos y 352 servicios en las instituciones ya mencionadas⁶¹, de los cuales se seleccionó 253 trámites y servicios prioritarios. El ejercicio se realizó en conjunto con representantes del sector privado y gremiales empresariales, para garantizar la utilidad del esfuerzo. La fase siguiente contempla la definición de los costos actuales de los procesos priorizados así como las medidas necesarias para su simplificación⁶².

El OMR ha mantenido un canal de comunicación fluido con el sector privado, lo cual facilita la creación de vínculos de colaboración y otorga mayores posibilidades de éxito a las medidas acordadas, por lo que se espera que el trabajo de la entidad permita mejorar el clima de inversión en el país a partir de resultados concretos y consensuados. Es importante recalcar que el trabajo de este organismo, también depende de la oportuna aprobación del marco normativo que respalde

57 Guzmán, J. (2018), "Ley promete certeza jurídica a inversionistas", *El Diario de Hoy*, 19 de enero de 2018.

58 El OMR forma parte del componente de clima de inversión del programa de FOMILENIO II que ejecutan los Gobiernos de El Salvador y de Estados Unidos.

59 Óp. cit. Pastrán, R. (2017), 7 de agosto de 2017.

60 Pastrán, R. (2017), "OMR se compromete a reducir en 20 % costo de los trámites", *La Prensa Gráfica*, 19 de octubre de 2017.

61 Alemán, U. (2018), "OMR iniciará la simplificación de trámites este año", *Diario El Mundo*, 11 de enero de 2018.

62 Pastrán, R. (2018), "OMR determinará el costo de 253 trámites en 13 ministerios", *La Prensa Gráfica*, 30 de abril de 2018.

su actividad, es decir la Ley de Mejora Regulatoria, la cual no ha sido presentada para su discusión en la Asamblea Legislativa⁶³.

Irregularidades en la conformación de la junta directiva de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)

Uno de los episodios de mayor tensión entre el Ejecutivo y el sector privado ocurrió en el marco de la elección de la junta de directores de la SIGET. La incorporación del abogado, Gregorio Sánchez Trejo como representante del sector empresarial, desencadenó denuncias de diferentes gremiales ante una serie de irregularidades en el proceso. En este sentido el respaldo gubernamental a la elección del director, así como la desestimación de los señalamientos del sector privado, agudizó la desconfianza del gremio en las acciones gubernamentales.

Como ya se mencionó, el 22 de noviembre de 2017, el también presidente de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (Fedaes), Gregorio Sánchez Trejo, fue designado como representante del sector privado en la SIGET. El titular de la principal gremial empresarial, Luis Cardenal, rechazó enérgicamente la elección, la cual calificó como un ejercicio “ilegítimo” y “viciado” por la intervención gubernamental⁶⁴. Asimismo, expresó que “*el gobierno habla de diálogo, pero lo que hace es que cambia las reglas y se toma las instituciones*”⁶⁵ al referirse a la participación de 60 asociaciones del sector privado que fueron inscritas de forma expedita en el Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial un mes antes de la elección⁶⁶. El representante agregó que las prácticas anómalas en la integración de organismos estatales han sido un problema recurrente en la presente administración, ya que también se registró la manipulación de la representación privada en el Consejo Superior del Trabajo, el Consejo Nacional del Salario Mínimo y el Instituto de Acceso a la Información Pública⁶⁷.

La CAMARASAL se sumó a los señalamientos y manifestó, a través de un comunicado de prensa, que las irregularidades del proceso indicaban una “*evidente intervención del gobierno en el proceso de postulación y elección de los directores de la SIGET con el propósito de dejar fuera de dicha instancia decisoria a las gremiales más representativas del sector productivo, y así controlar, desde el Ejecutivo, las decisiones tomadas por dicho organismo regulador*”⁶⁸. Por otra parte la Asociación Salvadoreña de

63 Alemán, U. (2018), “MCC condiciona sus fondos a la aprobación de ley de mejora Regulatoria”, *Diario El Mundo*, 19 de abril de 2018.

64 Orellana, J. (2017), “Cámara de Comercio califica de fraude elección de Sánchez Trejo como director SIGET”, *La Prensa Gráfica*, 23 de noviembre de 2017.

65 Guzmán, J. (2017), “Cardenal dice elección en la SIGET fue viciada”, *El Diario de Hoy*, 23 de noviembre de 2017.

66 Guzmán, J. (2017), “Cuestionan elección de Sánchez Trejo en SIGET”, *El Diario de Hoy*, 23 de noviembre de 2017.

67 *Ibid.*

68 Orellana, J. (2017), “Cámara de Comercio califica de fraude elección de Sánchez Trejo como director SIGET”, *La Prensa Gráfica*, 23 de noviembre de 2017.

Radiodifusores (ASDER) también cuestionó la legalidad de la elección⁶⁹ y señaló que la influencia gubernamental en el proceso atenta contra la libertad de expresión, al eliminar los contrapesos para la toma de decisiones respecto a la asignación de frecuencias⁷⁰.

Tanto la ANEP como CAMARASAL exigieron a la SIGET la anulación de la elección como resultado de la poca transparencia del proceso⁷¹. Ante la polémica generada por la elección del director propietario, el Ministro de Economía solicitó a la Secretaría de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Presidencia revisar el proceso de elección y suspendió la juramentación del representante del sector privado⁷². Sin embargo, el presidente Sánchez Cerén respaldó la elección del director Sánchez Trejo y expresó: *“A ellos les ha golpeado que ciertas instancias gubernamentales donde participa el gobierno, el sector privado y la sociedad civil están participando sectores privados, pero no vinculados a la ANEP, sino fundamentalmente al interés del país; a ellos les golpeó mucho la conformación del Consejo del Salario Mínimo, porque toda la vida dominaron el Consejo del Salario Mínimo y hasta esta gestión se hizo un proceso basado en la ley para que también otros actores privados pudieran actuar dentro del Consejo y así se hizo”*⁷³.

La ANEP interpuso un amparo ante la SCN solicitando la reversión de la elección del representante del sector privado ante la SIGET⁷⁴. El recurso citó el conflicto de interés del representante electo, por su presunto parentesco con un directivo de AES El Salvador, empresa regulada por la SIGET; la falta de idoneidad del candidato, así como la contravención de compromisos internacionales como motivos para la suspensión de su nombramiento⁷⁵.

A pesar del rechazo del sector privado, el 29 de noviembre el Ministerio de Economía decidió juramentar al directivo. El presidente de la ANEP condenó la decisión y expresó: *“Aquí se ve el abuso de la autoridad y se pone con zozobra y entredicho el manejo de instancias tan importantes como la SIGET. Nosotros no vamos a reconocer esta juramentación de un proceso fraudulento y manipulado”*⁷⁶.

Las anomalías registradas en esta elección aportaron elementos suficientes para que la SCN iniciara la revisión de su constitucionalidad ante las denuncias de la posible violación a la seguridad jurídica

69 Redacción DEM (2017), “Gremiales piden a SIGET dejar sin efecto nombramiento de Sánchez Trejo”, *Diario El Mundo*, 24 de noviembre de 2017.

70 Guzmán, J. (2017), “Gobierno suspende juramentación en SIGET”, *La Prensa Gráfica*, 25 de noviembre de 2017.

71 Guzmán, J. (2017), “Empresarios: ‘Elección de director de SIGET es fraude’”, *La Prensa Gráfica*, 24 de noviembre de 2017.

72 Óp. cit. Guzmán, J. (2017), 25 de noviembre de 2017.

73 Urquilla, K. (2017), “Sánchez Cerén avala proceso para elegir director en SIGET, calificado de ilegal por ANEP”, *El Diario de Hoy*, 25 de noviembre de 2017.

74 Molina, K. (2017), “ANEP pedirá a Sala que anule elección de director de SIGET”, *El Diario de Hoy*, 27 de noviembre de 2017.

75 Pastrán, R. y Teos, E. (2017), “ANEP impugna ante Sala la elección de directores de SIGET”, *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

76 Teos, E., Pachecho, M. y Meléndez, C. (2017), “GOES juramenta a directores de la SIGET pese a múltiples señalamientos”, *La Prensa Gráfica*, 30 de noviembre de 2017.

y a la libertad de asociación para la selección del representante del sector privado⁷⁷. El 17 de enero de 2018 la SCN aceptó el recurso de amparo interpuesto por la ANEP y emitió como medida cautelar la suspensión “*inmediata y provisional*” del director Sánchez Trejo y su suplente, así como la restitución de los representantes del sector privado que ejercieron el cargo hasta noviembre de 2017⁷⁸. Finalmente, el directivo dimitió de su cargo días después alegando que su decisión pretendía “*brindar certidumbre a la SIGET y así procurar su buen funcionamiento*”⁷⁹. La elección de los nuevos directores no ha sido convocada al cierre de esta apreciación⁸⁰.

La recurrencia de episodios de este tipo pone en entredicho el discurso de diálogo que ha promovido el Ejecutivo a lo largo de toda la administración del presidente Sánchez Cerén, a la vez que evidencia la falta de voluntad para construir vínculos sólidos de colaboración y confianza con uno de los sectores que más contribuye a dinamizar la economía del país.

Otros hechos relevantes

El cuarto año político también estuvo marcado por otros hechos relevantes como las discusiones sobre un nuevo incremento al salario mínimo y las consecuencias económicas de la cancelación del Estatus de Protección Temporal (TPS), si bien estos temas aún continúan en desarrollo, es importante documentarlos por sus potenciales implicaciones sobre la estabilidad de la relación entre el gobierno y el sector privado.

Discusiones en torno a un nuevo incremento del salario mínimo

El incremento al salario mínimo es un tema que se ha mantenido permanentemente en la agenda gubernamental. El último incremento se autorizó en diciembre de 2016 y fue aprobado sin la participación del sector privado, en medio de señalamientos de las gremiales por irregularidades en la conformación del Consejo Nacional del Salario Mínimo (CNSM)⁸¹. El incremento se aplicó a todos los rubros a partir de enero de 2017, no obstante, la titular del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), no descartó un nuevo ajuste en 2018.

El aumento al salario mínimo mejoró las condiciones de los trabajadores; sin embargo, la discrecionalidad para efectuar estos ajustes, la falta de acuerdos entre todos los sectores involucrados y la manipulación en la integración del CNSM, son factores que generan incertidumbre

77 Laguan, J. (2018), “Sala suspende nombramientos de directores de SIGET y ordena restituir a exdirectores”, *La Prensa Gráfica*, 17 de enero de 2018.

78 Resolución de Amparo 676-2017, publicada el 17 de enero de 2018.

79 Miranda, G. y Fonseca, M. (2018), “Sánchez Trejo renuncia como director propietario de la SIGET”, *El Diario de Hoy*, 22 de enero de 2018.

80 Alemán, U. (2018), “La SIGET aún no convoca a junta de directores”, *Diario El Mundo*, 5 de febrero de 2018.

81 Óp. cit. FUSADES (2017) y FUSADES (2016).

en los empleadores, así como dificultades para estimar sus costos de producción con claridad. La manipulación del tema con fines electorales es uno de los principales señalamientos del sector empresarial⁸². En esta línea el presidente de ANEP expresó que *“este es uno de los temas que ellos consideran políticamente ganadores y cada cierto tiempo, cuando no tienen qué enseñar, vuelven a revivirlo porque les da réditos políticos”*⁸³.

En enero de 2018, el MTPS anunció la reactivación del CNSM para acordar un nuevo ajuste salarial que sería efectivo en 2019 y agregó que convocaría a elecciones para seleccionar a los nuevos representantes del sector empleador⁸⁴, debido a su falta de participación en las reuniones del Concejo y al vencimiento del período de representación de los mismos. Es necesario aclarar que la instancia tripartita no es reconocida por las gremiales a raíz de las anomalías en su conformación documentadas en 2015 y 2016⁸⁵.

Las gremiales resintieron la actuación del MTPS respecto al anuncio de las negociaciones para el nuevo incremento. El presidente de ANEP aclaró que no intervendrían en las discusiones para el ajuste y expresó que *“mal haríamos en participar en algo que consideramos que es ilegal y contraproducente. Esto sería avalar el abuso del poder y contribuir a debilitar el Estado de Derecho”*⁸⁶. Las propuestas de incremento para 2019 no han sido presentadas para su discusión y la selección de los nuevos representantes del sector privado continúa pendiente.

Cancelación del TPS

La cancelación del TPS para El Salvador, tema sobre el que se profundiza en el apartado sobre política exterior de esta apreciación, fue anunciada por el Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de Estados Unidos el 8 de enero de 2018⁸⁷. El potencial retorno de los salvadoreños acogidos a este programa, a un país afectado por el bajo crecimiento económico y la insuficiente generación de empleo, aunado a la dependencia económica de millares de personas a las transferencias monetarias de sus familiares radicados en ese país, plantea nuevos desafíos, tanto en materia económica como de seguridad.

El sector empresarial mostró preocupación ante la decisión del gobierno estadounidense y criticó la débil gestión del Ejecutivo para garantizar la continuidad del programa⁸⁸. A pesar de los

82 Redacción LPG (2018), “Propagandístico anuncio sobre el salario mínimo a 48 días de las elecciones”, *La Prensa Gráfica*, 16 de enero de 2018.

83 Molina, K. (2018), “Gobierno analiza otro aumento al salario mínimo sin la empresa privada”, *El Diario de Hoy*, 16 de enero de 2018.

84 Cea, M. (2018), “Salario mínimo reaviva choque entre Gobierno y sector privado”, *Diario El Mundo*, 16 de enero de 2018.

85 Óp. cit. FUSADES (2017) y FUSADES (2016).

86 Óp. cit. Molina, K. (2018)

87 Hernández, A. (2018), “Termina una era para 190,000 salvadoreños”, *La Prensa Gráfica*, 9 de enero de 2018.

88 Redacción DEM (2018), “Las tres propuestas de ANEP para enfrentar cancelación TPS”, *Diario El Mundo*, 16 de enero de 2018.

señalamientos iniciales, las gremiales propusieron medidas para facilitar la reincorporación de los connacionales a la actividad productiva del país⁸⁹, como la creación de una bolsa de trabajo e inversión, la facilitación de líneas de crédito y la creación de oportunidades en los sectores cafetalero, industrial, construcción, maquila y comercio⁹⁰.

No obstante las contradicciones entre los empresarios y el Ejecutivo, la apertura del sector privado y el gobierno en este tema, generan condiciones favorables para la construcción de iniciativas conjuntas que permitan hacer frente al posible retorno de salvadoreños. En esta línea se identifican esfuerzos de trabajo coordinado entre ambos actores como el programa “Nuevas Oportunidades” implementado por la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)⁹¹.

89 Redacción Estrategia y Negocios (2018), “El Salvador: Empresa privada busca salida a crisis del TPS”, *Estrategia y Negocios*, 17 de enero de 2018.

90 Reyes, M. (2018), “Empresa privada salvadoreña presenta propuesta ante cancelación del TPS”, *El Diario de Hoy*, 16 de enero de 2018.

91 Guzmán, J. y Molina, K. (2018), “Cinco propuestas de la ANEP para generar empleo”, *El Diario de Hoy*, 29 de enero de 2018.

iii. Eficacia de la administración pública

El presente capítulo muestra el estado de cumplimiento de las promesas realizadas por el presidente Sánchez Cerén, cuando participó como candidato en las elecciones de 2014, y de las principales metas que incluyó en su plan de gobierno. Al término del cuarto año de gestión se presentan muy bajos niveles de cumplimiento.

Monitoreo de áreas estratégicas

La eficacia de la administración pública, tal como se ha medido en las apreciaciones que ha hecho FUSADES en años anteriores¹, registra los avances cuantitativos de las siguientes áreas estratégicas: la inversión pública y las grandes obras de infraestructura, el clima de inversión, algunos de los programas sociales, la educación, la salud y la agricultura, ésta última con énfasis en la producción de café y la entrega de paquetes agrícolas.

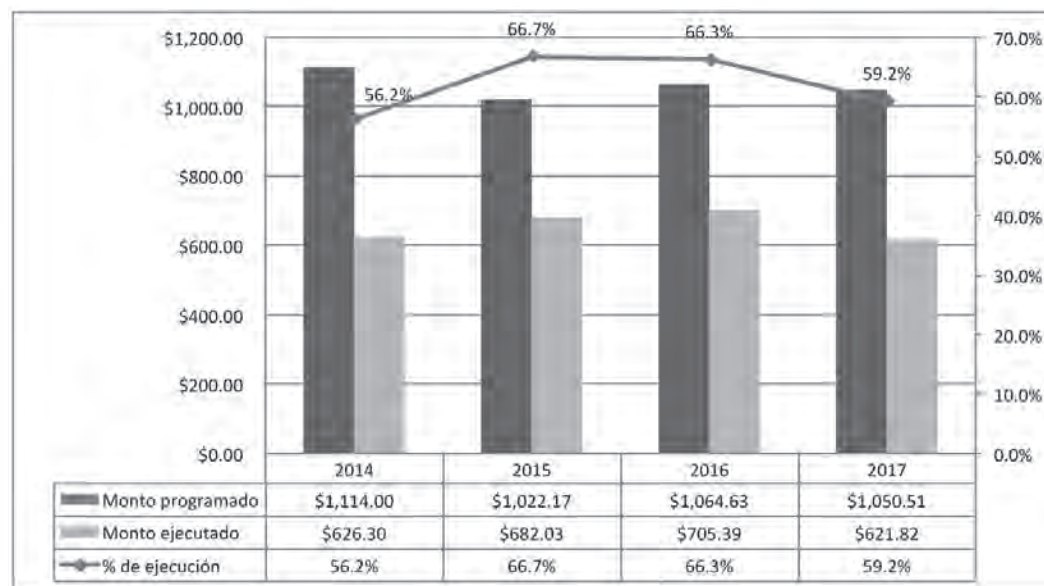
¹ Desde el año 2009 el Departamento de Estudios Políticos de FUSADES ha realizado una apreciación de cada año de gobierno de la gestión del Presidente en términos de eficacia de la administración pública.

Inversión pública

La inversión pública respecto del Producto Interno Bruto (PIB) históricamente ha sido baja. Los gobiernos de turno no logran priorizar la inversión por sobre el gasto corriente, siendo la primera un factor multiplicador en términos de crecimiento económico y de generación de empleos. La deficiencia de esta área radica en la poca ejecución de los fondos programados.

Por cuarto año consecutivo el gobierno del presidente Sánchez Cerén no ha cumplido la meta establecida al inicio del quinquenio: ejecutar al menos el 70% de la inversión pública programada anualmente. De acuerdo con los datos del Informe de Avance del Programa Anual de Inversión Pública (PAIP) del Ministerio de Hacienda (MH), para 2017 se invirtieron US\$621.82 millones de un total programado de US\$1,050.51 millones, lo que representa una ejecución del 59.2%. Se registra una disminución de siete puntos porcentuales respecto al año anterior y US\$83 millones en términos de montos absolutos, ubicándose en niveles similares al inicio de la gestión con un claro retroceso de los avances obtenidos. El gráfico 1 muestra la evolución en la ejecución de inversión pública para el quinquenio. En promedio, en los últimos cuatro años, se ha ejecutado el 62% de lo programado.

Gráfico 1. Comportamiento de la inversión pública (US\$ en millones)



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Avance del Programa Anual de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda, varios años.

Estos datos de inversión pública incluyen la asignación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES). Por ley los municipios deben usar el 75% de dichos fondos en obras de infraestructura, sin embargo, “muchos municipios ocupan el 75% de recursos para inversión, para sufragar gastos corrientes”². En promedio, del monto total ejecutado, el 39% lo conforma el FODES (ver cuadro 1), una inversión que ha sido cuestionada en la mayoría de alcaldías por su orientación hacia rubros no prioritarios. En este sentido es importante una revisión de la clasificación de los proyectos que se incluyen en el rubro de inversión ya que muchos son componentes del gasto corriente. En concreto si se sustrae por la razón indicada la asignación del FODES, la inversión del gobierno se reduce en 2017 a US\$364.02 millones, equivalentes a 1.47% del PIB³.

Cuadro 1. Evolución de la inversión pública ejecutada y el FODES

Período	Inversión ejecutada	FODES*	% del FODES de lo ejecutado
2014	\$626.30	\$250.75	40%
2015	\$682.03	\$260.90	38%
2016	\$705.39	\$261.70	37%
2017	\$621.82	\$257.80	41%

*Representa el 75% que deberían dedicar por ley a la inversión pública de la asignación que transfiere el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) a los municipios.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Avance del Programa Anual de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda, varios años.

En 2017 de los US\$364.02 millones de inversión pública ejecutada, que no corresponden al FODES, el 48% fue invertido por el gobierno central⁴ y el 37% por las instituciones descentralizadas no empresariales⁵ (ver esquema 1). En cuanto a los fondos ejecutados el gobierno central logró ejecutar el 46.8% de la inversión programada. Las instituciones descentralizadas tienen el porcentaje de ejecución más alto, respecto a los otros, con el 71.5%. En general, al excluir los fondos FODES, el porcentaje de ejecución de inversión pública fue de 45.9%.

2 FUSADES (2018), “Los retos del desarrollo económico por departamento en El Salvador”, Análisis Económico, Departamento de Estudios Económicos, febrero de 2018.

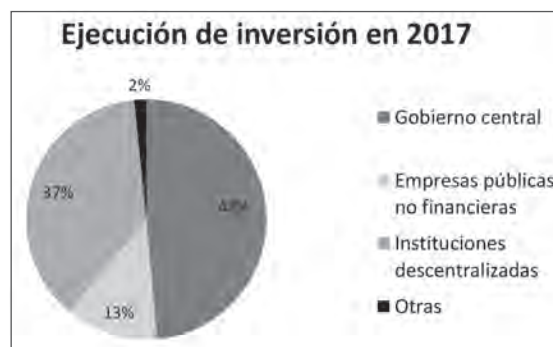
3 Para el cálculo se utilizó el nuevo dato del PIB para 2017 de US\$24,805.4 millones.

4 Gobierno central incluye: DGCP-MJSP, MOP, MINSAL, MINED, MAG, FGR, MARN, VMVDU, SE-MJSP, MITUR, CSJ, SIS CAPRES, MH, CONAMYPE, ILEA, INJUVE, MTYPS y MIGOBDET.

5 Instituciones descentralizadas no empresariales incluye: FOVIAL, ISSS, FISDL, CNR, UES, CENTA, CORSATUR, ENA, INDES, ISTU, ISRI, ISBM, ISDEMU e INSAFORP.

Esquema 1. Detalle de la inversión pública por instituciones para 2017 sin FODES

Institución	Inversión programada	Fondos ejecutados	Ejecución
Gobierno central	\$377.51	\$176.80	46.8%
Empresas públicas no financieras	\$199.97	\$45.76	22.9%
Instituciones descentralizadas	\$189.80	\$135.63	71.5%
Otras	\$25.43	\$5.83	22.9%
Total	\$792.71	\$364.02	45.9%



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Avance del Programa Anual de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda a diciembre de 2017.

Entre los proyectos más grandes ejecutados por el gobierno central durante 2017 se encuentran: la inversión de US\$4.43 millones en el programa de fortalecimiento del proceso de rehabilitación y reinserción social, US\$4.12 millones en la readecuación de la granja penitenciaria de Zacatecoluca, US\$12.23 en la ampliación del tramo II de la carretera al Puerto de La Libertad, US\$30.47 para el fortalecimiento del sistema público de salud, US\$24.16 millones en el proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación, US\$9.79 millones en el programa de competitividad territorial rural, US\$7.07 millones en el programa nacional para el manejo integral de desechos sólidos, US\$8 millones en el programa de reducción de vulnerabilidad y mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios, US\$4.99 millones en la construcción y equipamiento de la delegación de la Policía en La Paz. Respecto a las empresas públicas no financieras destacan: US\$18.6 millones en El Chaparral, US\$9.5 millones en la expansión de la central hidroeléctrica 5 de noviembre, US\$4.21 en la construcción de 4 salas de espera en el aeropuerto, US\$31.78 millones en la construcción y equipamiento del hospital regional del ISSS de San Miguel y US\$23.03 millones en el programa de protección social universal⁶. Vale aclarar que en todos estos proyectos se registra una subejecución de acuerdo a los montos programados. En el caso de salud y educación es difícil identificar en qué específicamente se invirtieron los fondos debido a la falta de detalle de los informes del PAIP.

A marzo de 2018, el Plan Anual de Inversión Pública programado asciende a US\$1,187.19 millones, de los cuales se han ejecutado US\$145.14 millones. De lo programado a marzo los fondos ejecutados representan el 60.2%. De mantener este ritmo de ejecución es difícil que se registren mejores niveles de inversión.

⁶ Informe de Avance del Programa Anual de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda a diciembre de 2017

Dentro de la inversión pública se registran obras que por su tamaño y potencial económico merecen un análisis particular. Tal es el caso de la presa hidroeléctrica El Chaparral, El Puerto de La Unión, el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) y el Aeropuerto Internacional Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdámez. Cuatro proyectos de gran envergadura, con complicaciones en su desarrollo y sobre los cuales aún no se tiene un resultado final. También se presenta información consolidada sobre los avances en la construcción de carreteras y caminos y obras de conectividad vial.

El Chaparral

La construcción de la presa hidroeléctrica El Chaparral sigue presentando reprogramaciones que atrasan su puesta en marcha. El gobierno no ha tenido la capacidad de llevar a buen término la obra y las expectativas positivas del reinicio de los trabajos no parecen traducirse en la finalización del proyecto.

En el segundo año de gobierno del presidente Sánchez Cerén la Central Ejecutiva Hidroeléctrica (CEL) retomó la construcción de la presa El Chaparral. Para ese período se anunciaba que la obra estaría finalizada en junio de 2018 y el avance al cierre era del 35.12%⁷. Durante el tercer año la CEL anunció que la obra estara finalizada en noviembre de 2018; en ese momento se registraba un avance del 51.5%⁸. En el cuarto año de gobierno, nuevamente, se efectuó una reprogramación y de acuerdo a CEL la finalización de la presa está prevista para diciembre de 2019⁹. Al 31 de marzo de 2018 el avance en la construcción es de 63.64%.

De acuerdo a CEL a esa fecha se han ejecutado US\$217.48 millones de un total de US\$376.31 destinados para la puesta en marcha de la presa. A éste último monto deben sumarse US\$23.5 millones pagados en concepto del arreglo directo con la empresa constructora anterior. Para la construcción de la obra CEL ha contratado dos préstamos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que en total suman US\$375.62 millones. En 2017 se erogaron, aproximadamente, US\$21.48 millones en concepto de capital, intereses y comisiones¹⁰.

Parece difícil que esta administración concluya la construcción de la presa El Chaparral y podría sumarse a la lista de proyectos que no fueron finalizados. Diez años después de iniciada la obra se ha pagado el doble por un proyecto que no rinde frutos. En lugar de ser la obra emblemática del sector energético y de este gobierno, la presa es un cúmulo de retrasos, mala administración y supuestas irregularidades financieras y legales.

7 Información oficial proporcionada por CEL el 6 de abril de 2016.

8 Información oficial proporcionada por CEL el 27 de abril de 2017.

9 Información oficial proporcionada por CEL el 4 de mayo de 2018.

10 *Ibíd.*

Puerto de La Unión

La inauguración oficial del Puerto de La Unión fue hace diez años; sin embargo esta “megaobra” aún sigue sin operar. Tres gobiernos, uno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y dos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) no han sido capaces de poner a funcionar el puerto. Se trata de una obra que costó alrededor de US\$170 millones y que en sus estados financieros reporta pérdidas que deben ser asumidas por otras empresas de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), que sí son rentables.

El gobierno del presidente Sánchez Cerén dejó pasar la oportunidad de concesión en su primer año de gobierno. Después le tomó tres años identificar una nueva ruta para presentar un planteamiento que permitiera la operación de dicha plataforma portuaria. Según el presidente de CEPA, Nelson Vanegas, *“el puerto de La Unión es un proyecto que no es de este gobierno”*¹¹; sin embargo, a inicios del quinquenio el vicepresidente Óscar Ortiz afirmaba que la activación del Puerto era una prioridad para esta administración¹². No obstante la narrativa de urgencia y priorización, la actuación de esta administración en torno al Puerto de La Unión se suma al letargo y desidia de otros gobiernos.

En noviembre de 2017, el vicepresidente Ortiz, acompañado del presidente de CEPA, presentó un proyecto de reformas a la Ley de Concesión de la Terminal Portuaria Multipropósito Especializada en Contenedores Fase I del Puerto de La Unión Centroamericana, con la que expresó se busca *“flexibilizar todas las condiciones para poder generar en el corto plazo las posibilidades favorables para encontrar un conjunto de inversionistas”*¹³. La Asamblea Legislativa aprobó ampliar el plazo de concesión hasta 50 años así como otras modificaciones que presuntamente harán más atractiva la inversión extranjera en la terminal portuaria¹⁴. Nelson Vanegas, presidente de CEPA, afirmó que *“esperamos en agosto (de 2018) poder lanzar la licitación”*¹⁵.

Un tema a considerar en relación al puerto de La Unión es el del dragado. CEPA presentó recientemente un estudio en donde el dragado inicial tiene un valor de US\$12 millones, con un mantenimiento entre US\$3 y US\$2 millones cada año. Se sugirió como una alternativa la construcción de un dique que disminuya la sedimentación. El presidente de CEPA expresó que *“estos temas dependen del concesionario, del que asuma el puerto, tiene que desarrollar su propia visión de negocio y ese que lo va a tomar, va a ver qué requiere él, del canal de acceso, si es necesario dragarlo, si no es necesario dragarlo”*¹⁶

11 Molina, K. (2017), “Gobierno intentará otra vez concesionar puerto La Unión”, *La Prensa Gráfica*, 20 de octubre de 2017.

12 Cáceres, M. (2014), “Óscar Ortiz anuncia activación del Puerto La Unión”, *El Diario de Hoy*, 12 de junio de 2014.

13 Benítez, B. (2017), “Nuevos intentos para encontrar operador del puerto de La Unión”, *La Prensa Gráfica*, 9 de noviembre de 2017.

14 Rivera, E. (2018), “Amplían a 50 años plazo para concesionar Puerto”, *Diario El Mundo*, 25 de enero de 2018.

15 Reyes, M. (2018), “CEPA intentará concesionar Puerto de La Unión otra vez”, *El Diario de Hoy*, 18 de abril de 2018.

16 Reyes, M. (2018), “Un año más de espera para concesionar el Puerto de La Unión”, *El Diario de Hoy*, 25 de abril de 2018.

Mientras se lleva a cabo una nueva licitación, se continúa pagando el préstamo por una obra que opera al 2% de su capacidad total. A marzo de 2018 se debían US\$52.51 millones¹⁷. En 2017 se erogaron US\$7.31 millones en concepto de amortización de capital, pago de interés y gastos de mantenimiento y se registraron pérdidas por \$US1.63 millones¹⁸.

Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS)

Después de tres años desde que el SITRAMSS inició operaciones, el sistema sigue sin operar tal y como fue prometido. **De los 208 buses que integrarían el sistema únicamente se cuenta con 37, de los cuales se encuentran operando 32 unidades**¹⁹. Sigue pendiente la adquisición de parte de la empresa SIPAGO de 171 buses para completar la flota. A lo largo del proyecto han sido reiterados los anuncios, tanto de autoridades del Viceministerio de Transporte (VMT) como de la empresa de transportistas, de compra de nuevas unidades que siguen sin cumplirse.

Por otra parte, aún está pendiente la resolución definitiva del recurso de inconstitucionalidad²⁰ presentado por la supuesta vulneración del proceso de concesión que manda la Constitución²¹, ante la exclusividad comercial otorgada por el Ejecutivo a la empresa SIPAGO en el uso de infraestructura construida con fondos públicos. Mientras no se aclare la legalidad del funcionamiento del proyecto, el Ejecutivo debería analizar la ampliación del mismo en una segunda fase.

El SITRAMSS ha sido un proyecto político de los gobiernos del FMLN que no ha resuelto el problema del transporte y que por el contrario se ha visto envuelto en escándalos de presunta corrupción, un diseño cuestionado desde sus inicios y una puesta en marcha que desembocó en mayores congestionamientos. Ciertamente el SITRAMSS ha beneficiado a sus usuarios, reduciendo sus tiempos de traslado, en ese eje único de 5.3 kilómetros, y haciéndolo con unidades más modernas y seguras. Sin embargo, el problema del transporte público aún no tiene un principio de solución real. Debe estudiarse a fondo una respuesta integral que modernice todo el sistema y que no busque beneficios particulares alegando el interés común.

17 El monto proporcionado por CEPA se encontraba en yen japonés JP¥5,707,830,000. El tipo de cambio utilizado USD/JP¥ = 0.0092000 se consultó el 23 de abril de 2018.

18 Información oficial proporcionada por CEPA el 17 de abril de 2018.

19 Información oficial proporcionada por el VMT el 20 de abril de 2018.

20 Inconstitucionalidad 37-2015 del 12 de agosto de 2015.

21 Artículo 120 de la Constitución de la República.

Aeropuerto Internacional de El Salvador Óscar Arnulfo Romero y Galdámez

Entre 2014 y abril de 2018 CEPA ha ejecutado tres proyectos que están relacionados con la fase de ampliación del aeropuerto y han representado una inversión de US\$4.46 millones en actividades de asistencia técnica, supervisión y diseño. Los otros 64 proyectos, de menor envergadura, forman parte del proceso de modernización y totalizan una inversión de US\$85.03 millones provenientes de fondos de titularización. Estas mejoras han permitido cumplir los indicadores exigidos como requisito para el desembolso de fondos de proyectos financiados por el gobierno de Estados Unidos. La ampliación de la terminal de pasajeros, a abril de 2018, tiene un 5% de avance y será finalizada en 2019 con una inversión de US\$20.73 millones. Otros tres proyectos tienen programado finalizar también en 2019 con un monto a invertir de US\$5.7 millones²².

Las obras de ampliación corresponden a la primera de cuatro fases que están diseñadas para ejecutarse de acuerdo al plan maestro para la mejora del aeropuerto. El presidente de CEPA ha expresado que: *“nosotros nos quedaríamos en la primera etapa. Creemos que en 2019 vamos a estar inaugurando ya la nueva terminal donde estaríamos duplicando la capacidad de este proyecto”*²³. La construcción del nuevo edificio de terminal de pasajeros se adjudicó a la empresa mexicana CAABSA Constructora²⁴.

Durante el quinquenio 2009-2014 el plan maestro para la ampliación del aeropuerto realizado por la empresa estadounidense Kimley Horn fue presentado como uno de los logros y principales apuestas que retomaría la presente administración. El plan proyectaba que para este quinquenio se habría finalizado la fase I e iniciado la fase II bajo un rumbo definido con la visión de incrementar la competitividad de este activo. A un año de finalizar la gestión del gobierno la mayoría de proyectos no han tenido un impacto directo en la productividad del aeropuerto. **De acuerdo al ranking de la compañía auditora británica Skytrax²⁵ para 2018, a nivel de Centroamérica y el Caribe, Panamá continúa posicionándose como el mejor aeropuerto de la región, seguido del aeropuerto de Costa Rica. El Salvador se ubicó en el sexto lugar de diez en la lista²⁶.**

Reconocidos analistas han cuestionado la falta de visión y el abandono del plan maestro así como la adjudicación improvisada de la construcción de la nueva terminal de pasajeros. Se señala la ausencia de planificación en un recurso estratégico del país y que podría desembocar en opciones futuras más caras²⁷.

22 Información oficial proporcionada por CEPA el 17 de abril de 2018.

23 Pastrán, R. (2017), “CEPA ampliará aeropuerto con nueva titularización”, *La Prensa Gráfica*, 6 de julio de 2017.

24 Alemán, U. (2018), “CEPA firma contrato para ampliar aeropuerto Romero”, *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

25 Los Skytrax World Airport Awards son votados por viajeros que participan en la encuesta anual global de satisfacción del cliente más grande del mundo.

26 Cabrera, O. (2018), “Aeropuerto de El Salvador ocupa el sexto lugar entre los mejores de C.A. y el Caribe”, *El Diario de Hoy*, 10 de abril de 2018.

27 Barraza, S. (2018), “¿Qué dicen los responsables? ¿Y los especialistas?”, *La Prensa Gráfica*, columna de opinión, 3 de mayo de 2018.

Otras obras públicas

La construcción del bypass de San Miguel aún no se ha iniciado. La obra tiene como objetivo “mejorar la transitabilidad y capacidad de transporte en la ciudad de San Miguel a través de la construcción de una carretera alrededor del municipio, con la que se acortará el tiempo de traslado, mejorará la seguridad vial en la zona, y contribuirá al desarrollo económico del país, especialmente de la zona oriental”²⁸. De acuerdo a información oficial proporcionada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) el proceso actualmente se encuentra en la etapa de precalificación de las obras. La fecha estimada de inicio se mantiene para el primer trimestre de 2019 y la fecha de finalización para el año 2021 con una inversión de US\$122.6 millones en un tramo de 22.27 kilómetros de longitud²⁹.

En el área de inversión pública también debe registrarse el trabajo que se realiza en la red de carreteras y caminos rurales, obras de mitigación y protección e instalación de puentes y obras de paso. El alcance local de este tipo de proyectos es estratégico porque contribuye al desarrollo y conectividad de la población beneficiada. A lo largo del quinquenio la priorización del MOP ha sido la modernización de las vías terrestres que incluye obras como la apertura, mejoramientos, pavimentaciones y mantenimiento de calles. Entre junio de 2014 y marzo de 2018 se han invertido US\$97.37 millones en obras de infraestructura vial a nivel nacional (ver cuadro 2). Resalta la inversión realizada en el cuarto año de gestión, ya que es el monto más elevado invertido desde el inicio del quinquenio.

Cuadro 2. Construcción de obras de infraestructura vial a nivel nacional (US\$ en millones)

Tipo de obra	Año 1		Año 2		Año 3		Año 4*	
	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos
Carreteras y caminos	\$17.23	12	\$16.15	7	\$16.71	71	\$21.51	39
Obras de protección y mitigación	\$2.86	4	\$1.58	7	\$1.96	9	\$0.88	4
Puentes y obras de paso	\$1.41	5	\$1.65	3	\$3.42	11	\$8.80	22
Otras obras	-	-	-	-	\$0.88	8	\$2.33	8
Total	\$21.50	21	\$19.38	17	\$22.97	99	\$33.52	73

*Información al 31 de marzo de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por el MOP el 11 de abril de 2018.

28 MOP (2017), “MOP explica a diputados Asamblea Legislativa los avances en proceso construcción By Pass Ciudad de San Miguel”, 30 de octubre de 2017.

29 Información oficial proporcionada por el MOP el 4 de abril de 2018.

Por otro lado, también se encuentran las obras de infraestructura desarrolladas por el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL). De acuerdo a su normativa el FOVIAL tiene como objetivo “asegurar un nivel adecuado de conservación vial, tomando como base los estándares técnicos que establezca el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, en su carácter de ente normativo”³⁰. Entre el primer y segundo año de gobierno destaca la inversión realizada en mantenimiento periódico que totaliza US\$63.84 millones.

A partir del tercer año de gobierno, al estudiar los montos de inversión, el enfoque del FOVIAL parece haber transitado del mantenimiento periódico, objetivo para el cual fue creado, al desarrollo de otras obras. Los fondos destinados al mantenimiento periódico representan el 5% y el 21% del total invertido por FOVIAL para el tercer y cuarto año de gobierno, respectivamente. Mientras que para ese mismo período el rubro de otras obras ocupó un 89% y un 58%, en el mismo orden.

Entre los proyectos que se encuentran dentro de “otras obras” están: el mejoramiento de la intersección de la avenida Jerusalén-Masferrer-Paseo General Escalón, con una inversión de US\$16.78 millones; el mejoramiento de la carretera CA04S tramo El Trébol-Boulevard Sur con US\$9.36 millones, entre otros.

Cuadro 3. Obras de infraestructura vial del FOVIAL

Tipo de obra	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4*
Mantenimiento periódico	\$16,647,707.93	\$47,194,448.99	\$906,721.70	\$5,138,364.10
Obras de mitigación y protección	\$1,797,571.92	\$3,316,139.62	\$383,237.65	\$2,646,998.80
Puente y obras de paso	\$743,804.25	\$2,956,726.25	\$91,062.13	\$1,235,601.43
Señalización y seguridad vial	\$659,866.47	\$1,676,942.66	\$841,035.69	\$1,398,188.58
Otras obras	\$4,296,367.34	\$26,300,935.24	\$17,346,732.13	\$14,204,188.41
Total	\$24,145,317.91	\$81,445,192.76	\$19,568,789.30	\$24,623,341.32

*Información al 20 de abril de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por FOVIAL el 20 de abril de 2018.

Clima de inversión

Durante el cuarto año de gestión se presenta una mejora en términos del flujo de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). Sin embargo, aún persisten grandes obstáculos en términos de facilitación de trámites, certeza jurídica y seguridad pública.

30 Artículo 6, numeral 3 de la Ley del FOVIAL.

En 2017, la IED se duplicó respecto al año anterior. El Salvador logró atraer US\$791.89 millones, es decir, US\$418.44 millones más que lo captado en 2016; un crecimiento importante comparado con los montos reportados entre 2014 y 2016 (ver cuadro 4). Al observar los montos de IED del resto de pares centroamericanos, El Salvador sigue ubicándose a la zaga, aunque la brecha en 2017 ha disminuido significativamente. Aún es necesario continuar trabajando en la atracción de inversión.

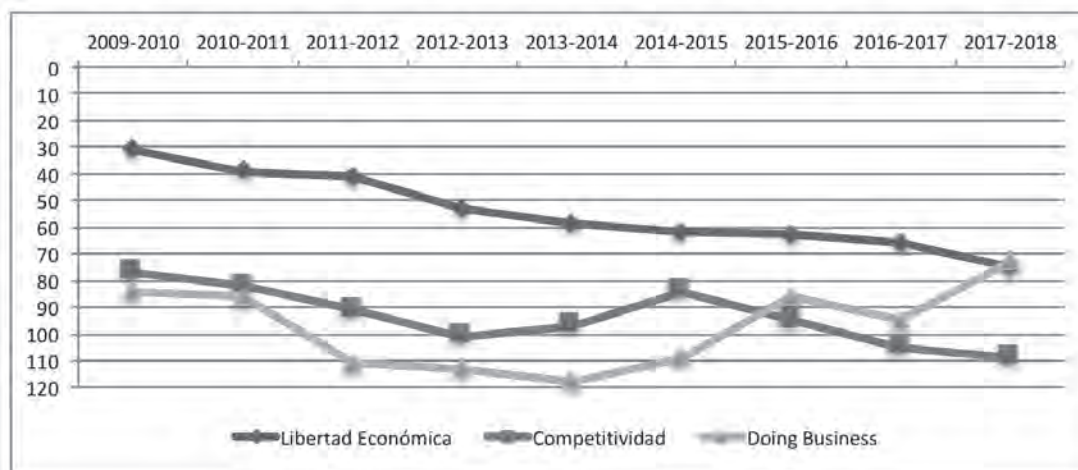
Cuadro 4. Datos de IED neta (US\$ en millones)

País	2014	2015	2016	2017
Costa Rica	\$2,851.00	\$2,686.10	\$2,683.80	\$2,848.20
Honduras	\$1,314.90	\$1,112.80	\$800.80	\$1,012.50
Guatemala	\$1,282.30	\$1,104.10	\$1,069.60	\$966.70
Nicaragua	\$790.10	\$904.90	\$859.70	\$816.20
El Salvador	\$311.10	\$398.72	\$373.45	\$791.89

Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES.

El gráfico 2 presenta la evolución de la posición de El Salvador en los principales índices de clima de inversión a partir del año 2009. La tendencia muestra un deterioro constante en el tema de libertad económica y competitividad. A partir de 2015 se registra un comportamiento inconsistente respecto al *Doing Business*, con caídas y mejoras intercaladas. En general los índices no presentan una situación positiva y el análisis reitera problemas que año con año siguen sin ser superados.

Gráfico 2. Evolución de los principales índices que miden el clima de inversión



Nota: La posición del ranking de cada índice es mejor entre más cercana a 1 se encuentre.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de Doing Business, Competitividad Global y Libertad Económica, varios años.

En el caso del “índice *Doing Business*” se registra una mejora: el país pasó de ubicarse en la posición 95, en 2016, a la 73, en 2017, subiendo 22 puestos. El Salvador, por primera vez, formó parte de los diez países con notables mejoras. Cuatro reformas específicas ayudaron a la facilidad de hacer negocios: introducción de tecnología para el pago de los permisos de construcción, una mejor gestión de interrupciones eléctricas y la planificación del mantenimiento, posibilidad de pagar los impuestos a través de una plataforma en línea, y facilitación del comercio transfronterizo³¹. No obstante la mejora que el índice plantea, los líderes empresariales expresaron que ésta aún no se percibe; por el contrario, los trámites en ocasiones resultan más complicados³².

En el “Informe de Competitividad Mundial” El Salvador bajó cuatro posiciones respecto a la medición anterior y se ubicó en el puesto 109. Entre los pilares peor evaluados se encuentran: instituciones, innovación y eficiencia del mercado laboral, aspectos que siguen estancados como en períodos pasados y sobre los cuales no se registran esfuerzos por mejorarlos. De igual forma, **se mantienen los cinco factores más problemáticos: la violencia, la corrupción, la burocracia, la inestabilidad política y las tasas impositivas**³³.

En cuanto al “Informe de Libertad Económica” el país retrocedió nueve posiciones, ocupando el puesto 75. El Salvador se clasifica como una “economía moderadamente libre”. El más reciente reporte señala que la “burocracia engorrosa y las debilidades institucionales continúan desacelerando el desarrollo. La independencia judicial y el Estado de derecho se han erosionado en los últimos años”³⁴.

La encuesta “Dinámica Empresarial”, de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), mide la percepción de los empresarios sobre el clima de inversión. Al primer trimestre de 2018, un 35.6% de los empresarios encuestados perciben un clima desfavorable, mientras que un 9.75% lo ve favorable. Entre los principales factores que explican la percepción negativa se encuentran: delincuencia/inseguridad, bajo nivel de inversiones, políticas erradas y mala administración del gobierno e incertidumbre política³⁵.

En los últimos doce meses El Salvador no presentó la crítica situación de iliquidez o falta de acuerdos que llevó al impago, tal como sucedió en el primer semestre de 2017. A octubre de 2017, las tres calificadoras de riesgo (Standard & Poor’s, Fitch Ratings y Moody’s) mejoraron la calificación dejándola similar a la otorgada previo al problema de liquidez enfrentado (ver gráfico 3). Lo anterior no significa que la situación financiera este resuelta, pero al menos el mensaje de

31 Banco Mundial (2017), “Doing Business. Reformado para la creación de empleos”, 31 de octubre de 2017.

32 Belloso, M. (2017), “El Salvador sube 22 puestos en el ranking Doing Business”, *La Prensa Gráfica*, 1 de noviembre de 2017.

33 Foro Económico Mundial (2017), “Informe de Competitividad Global 2017-2018”, septiembre de 2017.

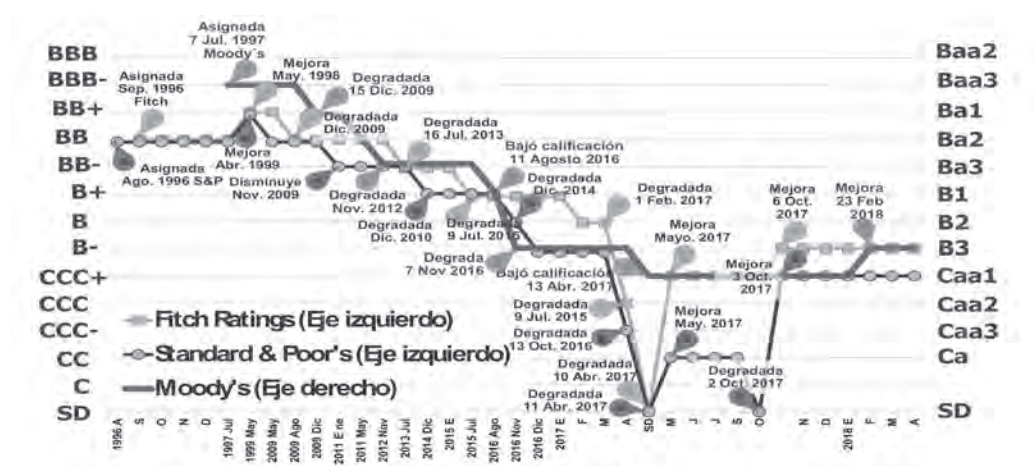
34 The Heritage Foundation (2018), “Índice de Libertad Económica 2018”, 2 de febrero de 2018.

35 FUSADES (2018), “Informe de Coyuntura Económica”, Departamento de Estudios Económicos, mayo de 2018.

cara a los inversionistas permiten entrever condiciones razonables para lograr acuerdos. La más reciente recalificación de Moddy's argumentó que el país "ha reducido significativamente su riesgo de liquidez y que los acuerdos políticos llevaron a la Asamblea Legislativa a aprobar una reforma de pensiones"; la calificadora cree improbable que se padezca nuevamente un riesgo de impago³⁶.

El acuerdo de pensiones, como alivio de la carga fiscal, fue producto de la negociación política y mostró la capacidad de llegar a consensos de país. Reconocidos analistas resaltaron la importancia del acuerdo para recuperar la confianza de los inversionistas y mejorar el grado de inversión que otorgan las calificadoras de riesgo³⁷.

Gráfico 3. Evolución de la calificación de riesgo en El Salvador



Fuente: FUSADES (2018), "Informe de Coyuntura Económica", Departamento de Estudios Económicos, mayo de 2018.

Finalmente la normativa no ha experimentado reformas que faciliten los negocios. El presidente Sánchez Cerén, en una clara contradicción respecto al discurso que sostiene de apoyo y reducción de la burocracia, vetó la Ley de Simplificación Administrativa³⁸, que buscaba disminuir la burocracia y discrecionalidad al momento de realizar trámites en la administración pública. Por otro lado, el vicepresidente Ortiz se comprometió a apoyar la aprobación de la Ley de Mejora Regulatoria con la cual el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) se convertiría es una institución permanente³⁹. Este tema será desarrollado con mayor profundidad en el capítulo de Relación Ejecutivo con el Sector Privado.

36 Moody's Investor (2018), "Moody's upgrades El Salvador's ratings to B3; outlook stable", 23 de febrero de 2018.

37 Miranda, C. (2017), "Salvador Samayoa sobre reforma de pensiones: Este fue un acuerdo ganar-ganar", *El Diario de Hoy*, 29 de septiembre de 2017.

38 Guzmán, J. (2018), "Sánchez Cerén veta ley que facilitaba los trámites comerciales", *El Diario de Hoy*, 6 de octubre de 2017.

39 Alemán, U. (2018), "Gobierno promete para este año ley de mejora regulatoria", *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

Programas sociales

En cuatro años de gobierno del presidente Sánchez Cerén los programas sociales se han visto debilitados. Las dificultades financieras y la ineficacia administrativa han reducido la cobertura de los mismos. Los programas implementados son de corte asistencialista y este enfoque sin oportunidades de empleo limita su impacto en la mejora de la calidad de vida. Es difícil que en el último tramo de la actual administración se revierta el círculo de dependencia y pobreza.

Como en las apreciaciones anteriores, hechas por FUSADES, en este apartado se analizan tres programas sociales emblemáticos: Ciudad Mujer, Comunidades Solidarias (incluye la Pensión Básica Universal) y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Algunos otros programas se encuentran en las áreas de educación, empleo y agricultura. Finalmente se registra la evolución de Banca Mujer como un proyecto de línea de crédito para el empoderamiento de ese sector de la población y el programa “Jóvenes con todo”.

Ciudad Mujer

Sin entrar a valorar la incidencia de este programa, se puede afirmar que el Presidente no ha cumplido su promesa de construir una sede de Ciudad Mujer en cada uno de los 14 departamentos. A la fecha siguen funcionando las seis sedes inauguradas en la administración anterior. Evidentemente la meta no será lograda. La única posibilidad de registrar algún avance es que la Asamblea Legislativa apruebe un préstamo para la construcción de tres sedes (Sonsonate, Chalatenango y La Unión) por un monto aproximado de US\$6.11 millones para cada una. El plazo máximo para ratificar el préstamo vence el 17 de junio de 2018⁴⁰.

Según sus propios datos, las seis sedes ya existentes han atendido 308,470 usuarias en el primer año de gobierno, 344,906 durante el segundo año, 344,324 para el tercer año y 267,297 en el cuarto año, con datos a marzo de 2018⁴¹.

Sigue siendo válida la evaluación de impacto del proyecto Ciudad Mujer, realizada con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Al medir los efectos del programa en el corto plazo estableció que “este modelo integral de servicios es una herramienta efectiva para la facilitación de servicios especializados”. Se identificó asimismo que se aumenta la demanda de servicios en relación con las mujeres que no asisten a una sede, particularmente en las áreas de salud sexual y reproductiva y procesos legales que tienen que ver con empoderamiento económico y apoyo a la violencia de género. Además, se verificó que “influye de forma positiva en el nivel de satisfacción

40 Información oficial proporcionada por la Secretaría de Inclusión Social el 11 de abril de 2018.

41 *Ibíd.* Los datos de usuarias toman en cuenta visitas nuevas y subsecuentes.

con la vida de las usuarias". La evaluación advierte que "los resultados no pueden extrapolarse a dimensiones de más largo plazo como empoderamiento económico, la prevalencia de la violencia de género o la salud de las usuarias"⁴².

Banca Mujer

Durante los últimos doce meses la colocación de créditos tanto en la banca de primer piso, otorgada directamente por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), como en la de segundo piso, ofrecida por otros bancos del sistema financiero, no ha alcanzado la disponibilidad de cada línea crediticia. Desde el inicio del programa hasta marzo de 2018, de los \$10 millones asignados para la línea de primer piso se han colocado, US\$5.40 millones y de los US\$5 millones de la de segundo piso se otorgaron US\$1.36 millones (ver cuadro 5). En total fueron entregados US\$6.77 millones en 970 créditos. A un año que finalice el actual quinquenio, y con base en el ritmo de otorgación de otros períodos, es difícil que el programa coloque la totalidad de la disponibilidad de fondos con que cuenta.

Cuadro 5. Comportamiento del programa Banca Mujer

Modalidad	Primer año de gobierno		Segundo año de gobierno		Tercer año de gobierno		Cuarto año de gobierno*	
	Monto	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Créditos	Monto	Créditos
Primer piso	\$1,658,488	157	\$1,458,053	179	\$1,220,379	165	\$1,066,264	130
Segundo piso	\$432,665	58	\$305,550	84	\$207,300	69	\$421,280	128
Total	\$2,091,153	215	\$1,763,603	263	\$1,427,679	234	\$1,487,544	258

*Información a marzo de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por BANDESAL el 12 de abril de 2018.

Entre el primer y el tercer año de gestión el monto de los créditos otorgados presentó una constante reducción. Para el cuarto año la asignación parece haberse estancado. En su concepción inicial Banca Mujer planteaba ser un instrumento de empoderamiento y desarrollo de autonomía, personal y económica para las mujeres. Sin embargo, el lento ritmo de colocación frenó el potencial de impacto.

Habría que analizar la experiencia desde indicadores bancarios como la tasa de mora, la cartera en riesgo, los días de atraso promedio en el que se ha pagado el crédito, entre otros, para determinar la eficacia y eficiencia en el manejo de la cartera crediticia y si ésta no ha sido una carga financiera para BANDESAL. También debería estudiarse si los créditos entregados en verdad han permitido

42 Información oficial proporcionada por la Secretaría de Inclusión Social el 31 de marzo de 2017.

levantar pequeños negocios viables y han mejorado la capacidad productiva de las beneficiarias. Todavía no se conoce una evaluación del programa.

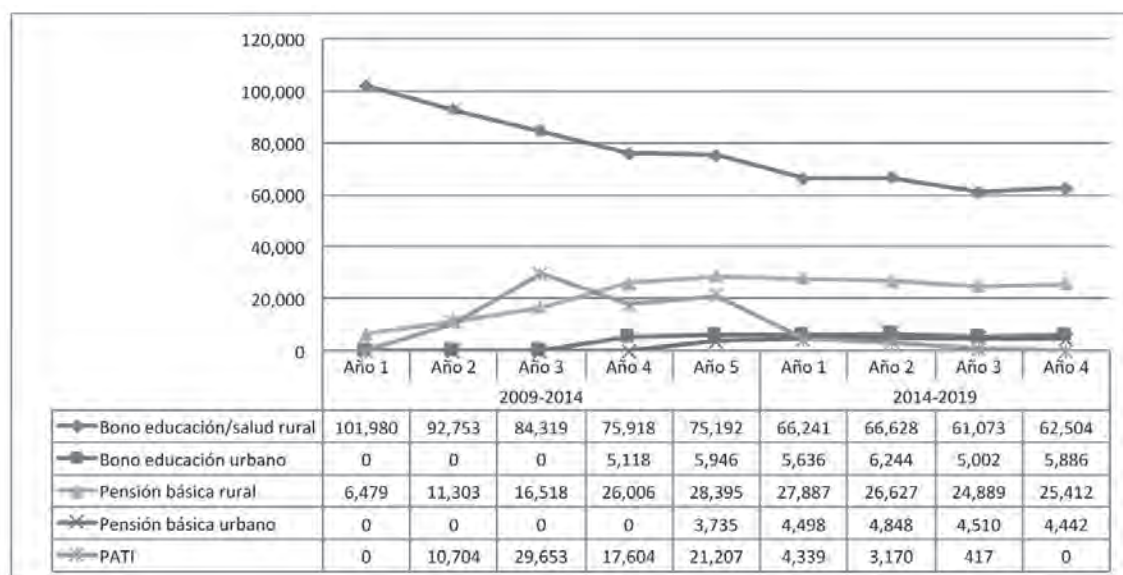
Comunidades Solidarias

El programa “Red Solidaria”, fue diseñado y ejecutado inicialmente en el quinquenio 2004-2009 durante la administración del expresidente Saca. En 2009, el gobierno del expresidente Funes lo retomó bajo el nombre de “Comunidades Solidarias” (CS). El presidente Sánchez Cerén le dio continuidad a la iniciativa con un claro deterioro respecto al alcance y número de beneficiarios. Comunidades Solidarias era el único programa con un impacto realmente importante, en la salud y educación de los niños, y con potencial para incidir en la reducción de la pobreza. Después de dos gobiernos del FMLN lo que se tiene es un programa deteriorado.

Al cierre del tercer año de gestión la Secretaría Técnica de la Presidencia confirmaba la transición del programa Comunidades Solidarias hacia la “Estrategia de Erradicación de la Pobreza”. Para ese momento el proyecto contaba únicamente con las condiciones previas. De acuerdo a información oficial al cierre del cuarto año de gestión hay 30 municipios incorporados. **Entre los pocos avances se reporta la identificación de los territorios de trabajo, visitas realizadas, inicio de contratación de personal y actualización de bases de población para la selección de las familias⁴³. Es difícil que en el último año se reporte algún avance sustancial de la estrategia.**

Respecto a Comunidades Solidarias no se registra ningún cambio que denote esfuerzos sustanciales para reactivar el programa. El cuarto año de gobierno se ve como un período de mantenimiento con la incorporación de algunos pocos beneficiarios. Pareciera que el programa se sostiene por inercia y no como parte de una política pública que busque reducir la pobreza. En el gráfico 4 se observa la evolución de beneficiarios en los programas de transferencias condicionadas. Durante el quinquenio 2014-2019 el bono de educación y salud rural ha tenido un promedio de participantes de 64,112 en comparación con 86,032 del gobierno anterior. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) no registra ningún beneficiario al cuarto año de gestión.

43 Información oficial proporcionada por Secretaría Técnica de la Presidencia el 23 de abril de 2018.

Gráfico 4. Evolución de beneficiarios de transferencias condicionadas


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL) proporcionada el 30 de abril de 2018.

En relación a los programas de transferencias condicionadas en el tercer año de gestión se invirtieron US\$24.02 millones mientras que en el cuarto año, al 30 de abril de 2018, US\$27.30 millones⁴⁴.

Jóvenes con Todos

Jóvenes con Todo es uno de los programas preferidos del presidente Sánchez Cerén. Está dirigido por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). Tiene como objetivo “promover el desarrollo de habilidades y competencias para mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva en las juventudes” y está dirigido a jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran “desempleados, subempleados, fuera del sistema educativo formal o en transición de formación media al mundo productivo (para empleo o autoempleo)”⁴⁵.

Desde su inicio en junio de 2016 hasta abril de 2018 se han invertido US\$14.12 millones provenientes de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana, el Fondo General y varios cooperantes. En un inicio el programa contemplaba como meta lograr 100,000 participantes directos. Pero, según el INJUVE, durante el tercer año de gestión debido a “las dinámicas cambiantes de los territorios de influencia, la cantidad de actores que se vinculan a la prestación de servicios, el interés que muestran las juventudes en la oferta programática y, de manera significativa, por el financiamiento disponible”⁴⁶ la población meta disminuyó a 39,200 jóvenes. De esos el 25%, es decir 9,800, según

44 Información oficial proporcionada por el FISDL el 30 de abril de 2018.

45 Información oficial proporcionada por el INJUVE el 7 de abril de 2016.

46 Información oficial proporcionada por INJUVE el 4 de mayo de 2017.

INJUVE, serán colocados en un empleo. Nuevamente el INJUVE para el cuarto año de gestión modifica la meta total del programa y la reduce a 30,000 participantes de los cuales el 20%, es decir 6,000 son parte del componente de empleo⁴⁷.

Respecto a la meta de participación modificada, a mayo de 2018, un total de 15,810 jóvenes han participado en diferentes componentes, lo que representa un 52.7% de avance. **En cuanto a las personas colocadas en un empleo, el INJUVE reporta que entre 2016 y abril de 2018, se tiene un 1.21% de avance con 73 jóvenes que han conseguido un puesto de trabajo (ver cuadro 6).** Para el mismo período también se reportan 3,182 jóvenes que han realizado pasantías, 2,734 que han recibido formación profesional y 2,325 que desarrollaron algún emprendimiento.

Cuadro 6. Metas y avances del programa Jóvenes con Todo

Meta original	Meta modificada	Avance
Atención a 100,000 participantes	Atención a 30,000 participantes	15,810 jóvenes atendidos
20,000 jóvenes acceden a empleos	6,000 jóvenes acceden a empleos	73 jóvenes con empleo

*Datos de avance entre junio de 2016 y mayo de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por INJUVE el 11 de mayo de 2018.

Los jóvenes que son parte del programa reciben un monto mensual que varía entre US\$30 y US\$300 dependiendo del componente en el que participen. Los resultados del programa evidencian una pobre capacidad de ejecución y un mal diseño. **En el último año de gobierno debería evaluarse si la inversión realizada ha tenido un retorno en términos de productividad y acceso al mercado laboral o si el programa simplemente se ha limitado a la entrega de un “subsidio” mensual para un grupo cautivo de participantes.**

Salud

El ramodesaludsiguesindar una respuesta efectiva al problema de abastecimiento de medicamentos. No se registran avances en relación a las obras de infraestructura hospitalaria prometidas y proyectos emblemáticos como los equipos comunitarios de salud (ECOS) se encuentran estancados. Esta apreciación se concentra en algunos aspectos de la gestión del Ministerio de Salud (MINSAL) y algunas obras de infraestructura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Reconoce su limitación al no incorporar a todas las instituciones del sector salud.

⁴⁷ Información oficial proporcionada por el INJUVE el 11 de mayo de 2018.

En el Plan Quinquenal de Desarrollo (PDQ) se contempla la construcción de cuatro nuevas obras de infraestructura hospitalaria. Dos de ellas bajo la responsabilidad del MINSAL y las otras dos del ISSS. En relación al hospital de tercer nivel del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y del hospital de segundo nivel para la zona norte del país, **el MINSAL no reporta ningún progreso ya que ambos proyectos dependen de la aprobación de un préstamo en la Asamblea Legislativa**⁴⁸. A lo largo de los cuatro años de gobierno el resultado, en este rubro, ha sido el mismo.

Respecto a las obras que competen al ISSS, el hospital regional de San Miguel, a marzo de 2018, reporta un 38.51% de avance y mantiene su fecha de finalización para marzo de 2019, con una inversión total de US\$75.9 millones. De igual forma se mantiene la programación de ejecución para la ampliación y mejora del hospital médico quirúrgico, el cual tiene proyectado iniciar los trabajos en marzo de 2019 y finalizar en 2021 con una inversión de US\$85.9 millones⁴⁹.

Durante todo el gobierno del presidente Sánchez Cerén el desabastecimiento de medicamentos ha sido un problema que se ha agudizado. Los reclamos de parte de los médicos y pacientes han ido en aumento⁵⁰, mientras tanto las autoridades de salud se justifican, entre otras razones, en la tardanza de las licitaciones y la prohibición de realizar compras directas⁵¹, en las débiles finanzas públicas⁵² y en la supuesta sobredemanda de los usuarios⁵³. Para los líderes del ramo existe una conspiración orientada a dañar la imagen del gobierno. Lo cierto es que el MINSAL no ha tenido la capacidad para dar una respuesta efectiva y racional que solucione la crisis. Los titulares del ministerio se escudan en que el promedio de abastecimiento de medicinas se mantuvo para 2016 y 2017 en un 86%⁵⁴; la realidad es que la falta de fármacos, independientemente del porcentaje en que sea, afecta directamente la calidad del servicio de salud que reciben los pacientes y debería ser una prioridad para el gobierno.

La repetida escasez de medicamentos no ha repercutido en un cambio en la asignación presupuestaria para la compra de medicinas, ni tampoco en una mejor planificación del abastecimiento de parte del ministerio. Entre 2014 y 2015 se dio un incremento de US\$12 millones

48 Información oficial proporcionada por MINSAL el 20 de abril de 2018.

49 Información oficial proporcionada por el ISSS el 13 de abril de 2018.

50 Hernández, E. (2017), "Crisis de medicamentos se agudiza en los hospitales", *El Diario de Hoy*, 13 de junio de 2017; Hernández, E. (2017), "Padres denuncian falta de fármacos en el Bloom", *El Diario de Hoy*, 6 de julio de 2017; Archila, B. (2017), "Gobierno reconoce escasez de medicinas y anuncia medidas", *Diario El Mundo*, 13 de julio de 2017; Redacción LPG (2017), "MINSAL sigue negando falta de medicamentos", *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 2017; Archila, B. (2017), "MINSAL debe al ISSS casi 300 mil medicinas", *Diario El Mundo*, 14 de agosto de 2017; Rivas, I. (2017), "Director del Rosales admite que hospital ya no puede funcionar", *La Prensa Gráfica*, 20 de octubre de 2017; Archila, B. (2018), "Más de 50 medicamentos faltan en hospital Rosales", *Diario El Mundo*, 1 de febrero de 2018; Alas, S. (2018), "Más de 50 medicamentos faltan en hospital Rosales", *Diario El Mundo*, 10 de febrero de 2018; Alas, S. (2018), "Al hospital Benjamín Bloom le faltan 26 medicamentos", *Diario El Mundo*, 30 de abril de 2018; Hernández, E. (2018), "Salud admite falta de medicamentos para pacientes hemofílicos", *El Diario de Hoy*, 16 de mayo de 2018.

51 Beltrán, M (2018), "Desabastecimiento de medicinas es responsabilidad de la derecha", *Contrapunto*, 15 de junio de 2017.

52 *Ibíd.*

53 Hernández, E. (2018), "Falta de medicamentos se debe a la sobredemanda", *El Diario de Hoy*, 6 de abril de 2018.

54 Información oficial proporcionada por MINSAL el 20 de abril de 2018.

de los fondos destinados para la adquisición de fármacos. A partir de ese año el monto se mantiene relativamente estable. Para 2018 se han destinado US\$51 millones para este rubro (ver cuadro 7). El gobierno debería reflexionar sobre el monto necesario para cubrir las demandas de los usuarios de servicios de salud y revisar el gasto en los rubros más prioritarios.

Cuadro 7. Asignación presupuestaria para la compra de medicamentos (US\$ en millones)

Año	Monto
2014	\$36.00
2015	\$48.25
2016	\$48.73
2017	\$46.45
2018	\$51.14

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por MINSAL, varios años.

Los equipos comunitarios de salud se encuentran estancados. Durante todo el quinquenio se han creado 56 ECOS familiares (ver cuadro 8). La meta, cuando se lanzó el programa en el gobierno anterior, era de 1598 ECOS familiares y 576 especializados. El reto de incrementar la cobertura y de cumplir la meta programada no será logrado por esta administración.

Cuadro 8. Evolución de los Equipos Comunitarios de Salud

ECOS	2009-2014	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Familiares	482	52	0	3	0	537
Especializados	38	1	0	0	0	39
Total	520	53	0	3	0	576

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por MINSAL el 20 de abril de 2018.

Finalmente, respecto a la promesa del presidente Sánchez Cerén de la puesta en funcionamiento de cinco farmacias especializadas, en el último año no se registra ningún avance y continúan operando las tres farmacias ya inauguradas entre el primer y segundo año de gobierno. De acuerdo a información proporcionada por el MINSAL las dos farmacias pendientes estaban proyectadas para iniciar operaciones en 2016⁵⁵.

55 Información oficial proporcionada por MINSAL el 14 de abril de 2015.

Educación

El área de educación concentra las principales promesas del presidente Sánchez Cerén. La situación es similar a la del año anterior. Se mantienen los atrasos en la entrega de los paquetes escolares y el pago a los proveedores; la inversión en infraestructura no logra cubrir las necesidades reales; el programa “un niño, una niña, una computadora” no cumplirá con la meta anunciada; y las escuelas siguen teniendo problemas de funcionamiento por el atraso en la entrega de los fondos.

Lo más positivo en este período ha sido la formación de los docentes en servicio, una iniciativa olvidada en administraciones anteriores e impulsada por el actual Ministro de Educación.

El proyecto de formación de docentes en servicio inició durante el segundo año de gestión. A mayo de 2018, según datos del Ministerio de Educación (MINED), 33,401 maestros se encuentran en el proceso de formación⁵⁶. La inversión del programa ha superado la meta planteada de U\$5 millones. A abril de 2018 el MINED registra una inversión de US\$9.26 millones⁵⁷. Durante el cuarto año de gobierno se aprobó la Ley de Creación del Instituto Nacional de Formación Docente⁵⁸ el cual tiene por objeto “la formación inicial y permanente de profesionales para el ejercicio de la carrera docente, la formación de postgrado en diferentes especialidades y la actualización de sus conocimientos”⁵⁹. De acuerdo al ministro de educación el Instituto iniciará sus funciones en 2019⁶⁰.

Por otra parte La “Universidad en línea”, un proyecto de la Universidad de El Salvador (UES) y el MINED, es una promesa cumplida. Ya cuenta con ocho carreras y 2,064 estudiantes inscritos. En 2017 se invirtieron US\$5 millones en temas de ampliación de currícula y mantenimiento y se proyecta una inversión similar para 2018⁶¹. Un aspecto que llama la atención es que de acuerdo a información oficial de la UES el proyecto no cuenta con certificación académica alguna. Existen dos metodologías de aprendizaje: 1) educación a distancia “basada en textos impresos, tutorías presenciales y uso complementario de una plataforma de aprendizaje”; y 2) educación en línea “basada en una variedad de recursos audiovisuales en una plataforma de aprendizaje, tutorías virtuales, videoconferencias y exámenes presenciales”⁶².

Para el cuarto año de gestión la inversión en infraestructura escolar sigue siendo insuficiente. **El ministro Carlos Canjura afirmó que “la infraestructura de la escuela nos retrata como sociedad.**

56 Información oficial proporcionada por MINED el 15 de mayo de 2018.

57 Información oficial proporcionada por MINED el 10 de abril de 2018.

58 Decreto Legislativo No. 913 aprobado el 20 de febrero de 2018 y publicado en el Diario Oficial No. 42 Tomo 418 del 1 de marzo de 2018.

59 Artículo 2 de la Ley de Creación del Instituto Nacional de Formación Docente

60 Para más información ver FUSADES (2018), “Lograr la excelencia con una institución capaz de garantizar docencia de calidad e innovación educativa”, Posición Institucional, Departamento de Estudios Sociales, marzo de 2018

61 *Ibíd.*

62 Información oficial proporcionada por el MINED y la UES el 7 de mayo de 2018.

Y todavía tenemos escuelas con servicios de fosa⁶³. El ministro Canjura, en sus declaraciones, expresa la importancia de este tipo de inversión, sin embargo eso no se ha reflejado al momento de priorizar las asignaciones presupuestarias. En cuatro años de gobierno del presidente Sánchez Cerén se ha preferido destinar US\$274.86 millones para los paquetes escolares versus US\$81.14 para infraestructura escolar (ver cuadro 9). Para cumplir la baja meta del quinquenio (US\$118.67 millones), durante los próximos 12 meses, se deberían invertir US\$37.53 millones.

Cuadro 9. Inversión en infraestructura y mobiliario de proyectos finalizados (en millones de US\$)

Período	Rehabilitación/ Construcción	Reparaciones	Total	Mobiliario
Primer año	\$14.84	\$6.61	\$21.45	\$2.11
Segundo año	\$10.88	\$4.02	\$14.90	\$0.38
Tercer año	\$14.07	\$4.94	\$19.01	\$0.09
Cuarto año*	\$19.76	\$6.02	\$25.78	\$0.09
Total	\$59.55	\$21.59	\$81.14	\$2.67

*Información a abril de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por MINED el 15 de mayo de 2018.

En la administración del presidente Sánchez Cerén la infraestructura escolar no ha sido una prioridad. La inversión en este rubro representa, aproximadamente el 30% de lo gastado en paquetes escolares. Además, al estudiar el detalle de la inversión, se observa que se han destinado US\$59.55 millones a rehabilitación y construcción, los otros US\$21.59 millones son reparaciones. Los datos muestran los reducidos fondos invertidos en nueva construcción o rehabilitación de centros escolares.

Por otra parte, la distribución de los paquetes escolares sigue siendo deficitaria en cuanto a los tiempos de entrega. Los útiles escolares se repartieron entre el 15 de enero, día que se inauguró el año lectivo, y el 28 de febrero de 2018, con un retraso de más de un mes desde el inicio de las clases. Al 30 de abril, la entrega de los zapatos y el primer uniforme aún no se había finalizado; se registra un 98% y un 95% de avance, respectivamente. El cuadro 10 ilustra el gasto en los paquetes escolares a lo largo del quinquenio.

63 Redacción La Prensa Gráfica (2017), "En el país todavía tenemos escuelas con servicios de fosa: Carlos Canjura", *La Prensa Gráfica*, 17 de agosto de 2018.

Cuadro 10. Información sobre el programa paquetes escolares (US\$ en millones)

Año	Monto invertido	Alumnos beneficiados	Centros escolares
2015	\$67.09	1,267,116	5,154
2016	\$68.07	1,269,899	5,154
2017	\$66.20	1,170,934	5,158
2018*	\$73.50	1,263,448	5,147

*Monto programado, puede variar.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por MINED el 10 de abril de 2018.

Otro atraso recurrente con los paquetes escolares es el pago a los proveedores⁶⁴. Desde el inicio del programa el gobierno no ha pagado a tiempo a los micro y pequeños empresarios que elaboran estos productos, generando problemas en sus negocios y en sus finanzas personales. El viceministro de educación, Francisco Castaneda, justificó el retraso por la *“falta de entendimientos políticos en materia financiera, la falta de colocación de bonos y por las resoluciones recurrentes de la Sala de lo Constitucional”*⁶⁵.

En relación al avance del programa “un niño, una niña, una computadora” se registra la entrega de 53,806 equipos, entre junio de 2014 y abril de 2018, **con un promedio de 24 computadoras por centro de estudio** (ver cuadro 11), pero únicamente el 41% de las escuelas que han recibido equipos tienen conexión a Internet. Si el parámetro es la promesa de campaña de entregar una computadora a cada estudiante, tomando únicamente los alumnos de educación básica y media, matriculados en el año 2017, se tiene un 5.3% de avance y una razón de 19 estudiantes por cada ordenador. Por otro lado si la referencia es la meta modificada y proyectada por el MINED, de entregar 115,611 equipos en el quinquenio, el avance es del 46.5%. En ninguno de los dos escenarios se cumplirá la meta cuantitativa. Sobre todo, no se traducirá la inversión en mejorar la calidad de la educación mientras no se asegure la conectividad de manera sostenida, así como el mantenimiento y la reparación de equipos que no suelen tener una vida útil mayor a cinco años. Sin conectividad y reposición, en poco tiempo, la inversión no tendrá la rentabilidad esperada. Esto sin hablar de la capacidad de los maestros para orientar a sus alumnos en el uso académico de los dispositivos informáticos.

64 Pineda, J. (2017), “MINED pagaría deuda de paquetes a los proveedores”, *Diario El Mundo*, 22 de junio de 2017; Carranza, E. y Joma, S. (2017), “Proveedores aún esperan que Educación les pague”, *El Diario de Hoy*, 12 de agosto de 2017; Espinoza, Y. (2017), “Ministro Canjura: hay atraso con proveedores”, *Diario El Mundo*, 18 de agosto de 2017; Rivas, V. (2017), “Educación les debe \$17 millones a los proveedores de calzado escolar”, *El Diario de Hoy*, 12 de octubre de 2017; Espinoza, Y. (2017), “MINED debe \$25 millones a proveedores escolares”, *Diario El Mundo*, 19 de octubre de 2017.

65 Espinoza, Y. (2017), “MINED ha pagado 5% de deuda a proveedores”, *Diario El Mundo*, 19 de agosto de 2017.

Cuadro 11. Avances del programa “un niño, una niña, una computadora”

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4*
Computadoras	4,706	20,590	14,008	14,502
Centros escolares	176	779	813	497
Escuelas con internet	91	482	235	114

*Información a abril de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por MINED el 10 de abril y el 14 de mayo de 2018.

Dentro del ámbito de educación también se registran problemas en la administración de las transferencias de dinero a los centros escolares. Durante el cuarto año de gestión, continuaron los problemas por la falta de fondos que afectan el desarrollo normal de las clases⁶⁶. El retraso del presupuesto no permite que las escuelas funcionen adecuadamente ya que no pueden comprar materiales educativos o insumos para talleres, no realizan los mantenimientos o reparaciones necesarios, atrasan los pagos de algunos maestros y caen en mora en el pago de servicios básicos, entre otras.

Agricultura

El análisis del área de agricultura se concentra en el sector cafetalero y en uno de los programas insignias del gobierno, la entrega de paquetes agrícolas. Para el primero, durante los últimos doce meses, persisten problemas en términos de productividad, financiamiento e institucionalidad. Respecto al segundo, se continúa una práctica que sigue siendo cuestionada por su efectividad e impacto.

El “Pacto Nacional por la Caficultura”, firmado el 6 de febrero de 2014, no ha tenido los efectos anunciados. Los avances del pacto se centran en la entrega de plantas y agroquímicos para el combate de la roya. El tema del financiamiento no ha sido abordado a profundidad. Una medida tomada en esta área es la suspensión de los embargos por seis meses para todo el sector cafetalero⁶⁷. En este mismo sentido, la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la “Ley de Creación del Fideicomiso de Apoyo a la Producción de Café para facilitar el acceso al crédito a los caficultores”⁶⁸. En todo caso, los esfuerzos desarrollados no cumplen las expectativas del pacto, el cual se planteaba como un instrumento que reactivaría el sector.

66 Joma, S. y Ávila, I. (2017), “Educación sin depositar fondos para funcionar a todas las escuelas”, El Diario de Hoy, 6 de julio de 2017;

67 Información oficial proporcionada por CENTA el 16 de abril de 2018 y Teos, E. (2018), “Aprueban decreto transitorio para suspender embargos a caficultores”, *La Prensa Gráfica*, 7 de abril de 2018.

68 Asamblea Legislativa (2017), “Reforman ley de fideicomiso para facilitar créditos a caficultores”, 15 de diciembre de 2017.

Respecto a la cosecha 2017-2018 según datos oficiales del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova” (CENTA) al 31 de marzo de 2018 se tenía un total de 900,000 quintales⁶⁹. Al tomar este dato y compararlo con la cosecha 2016-2017 se registra un incremento de 54,400 quintales. A pesar de la leve mejora en la producción, ninguna de las cosechas de café, bajo este Gobierno, ha logrado la meta anunciada por el ministro Ortez de una producción de dos millones de quintales⁷⁰.

Al cuarto año de gobierno se han entregado 32.93 millones de plantas de café⁷¹ para una renovación del parque cafetalero del país del 5.6%, cifra que se encuentra lejos de la meta contemplada en el PQD de renovar un 30% del parque.

En otro orden, en 2017 se entregaron 412,424 paquetes de maíz y 86,989 de frijol con una inversión de US\$20.04 millones. El año pasado se invirtieron US\$4.38 millones menos y se redujo la entrega de paquetes de frijol en 58,274. Para 2018 se aprobó únicamente presupuesto para la entrega de semillas de maíz y se proyecta repartir 412,775 paquetes con una inversión de US\$16.91 millones⁷². Al igual que el resto de programas sociales la cantidad de beneficiarios se ha reducido. Asimismo, debe evaluarse el impacto del programa en términos de costo-beneficio. Aún no se ha determinado si la entrega de paquetes tiene una relación directa con la productividad y si la calidad de la semilla es la adecuada.

69 Ibíd.

70 MAG (2014), “MAG y firmantes “pacto por café” buscan producir 2 millones de quintales”, 12 de junio de 2014.

71 Información oficial proporcionada por CENTA el 16 de abril de 2018.

72 Información oficial proporcionada por el MAG el 24 de abril de 2018.

a. Política Exterior

El año político apreciado, se caracterizó por la tensión originada ante la cancelación de los beneficios migratorios otorgados por Estados Unidos. El Programa de Procesamiento de Refugiados para Menores Centroamericanos (CAM), la Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), y el Estatus de Protección Temporal (TPS) concluyeron por diversos motivos. El cambio de administración en Estados Unidos y con ello la nueva política migratoria, generó un nuevo contexto con el que el Gobierno salvadoreño debió lidiar en el último año, y que representará grandes desafíos en el futuro. Debe señalarse que en materia de cooperación para el desarrollo, los Estados Unidos no modificaron los programas que han venido implementándose en los últimos años.

Por otra parte, El Salvador continúa apoyando regímenes totalitarios en la región latinoamericana alejándose de la promesa acerca de una política exterior sin ataduras ideológicas. El respaldo del presidente Sánchez Cerén a los gobiernos de Venezuela y Nicaragua, no obstante las carencias y violaciones a los derechos humanos que están sufriendo sus habitantes, lo separa de la comunidad internacional que ha venido exigiendo el restablecimiento del orden constitucional en esos Estados.

A continuación se presenta un balance de la política exterior emprendida por el Gobierno de El Salvador durante el año político 2017 – 2018. Para la realización de este apartado se han priorizado los siguientes aspectos: i. las Relaciones de El Salvador con otros países y organismos internacionales, con especial énfasis en Estados Unidos y Centroamérica; ii) la cooperación al desarrollo; iii) la Diplomacia económica; y iv) la atención ciudadana a connacionales en el exterior prestada por el Gobierno de El Salvador.

Relaciones de El Salvador con otros países y organismos internacionales

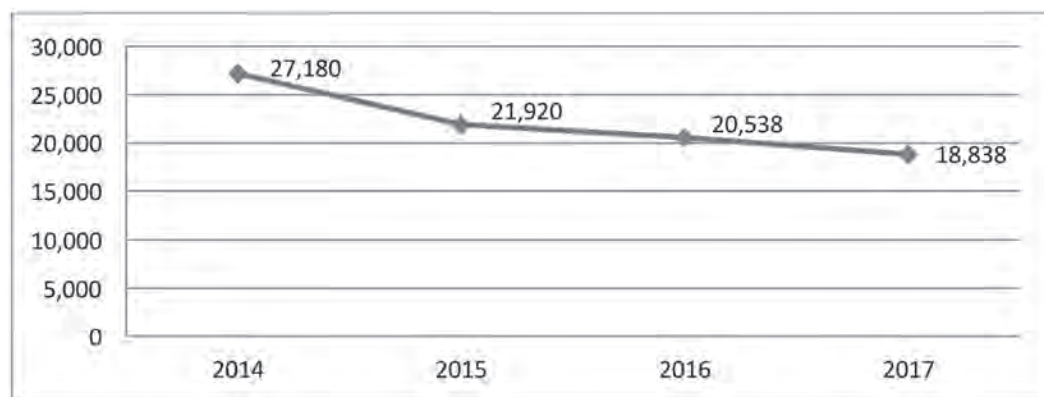
Relaciones bilaterales

Estados Unidos

i. Relación con la Administración Trump

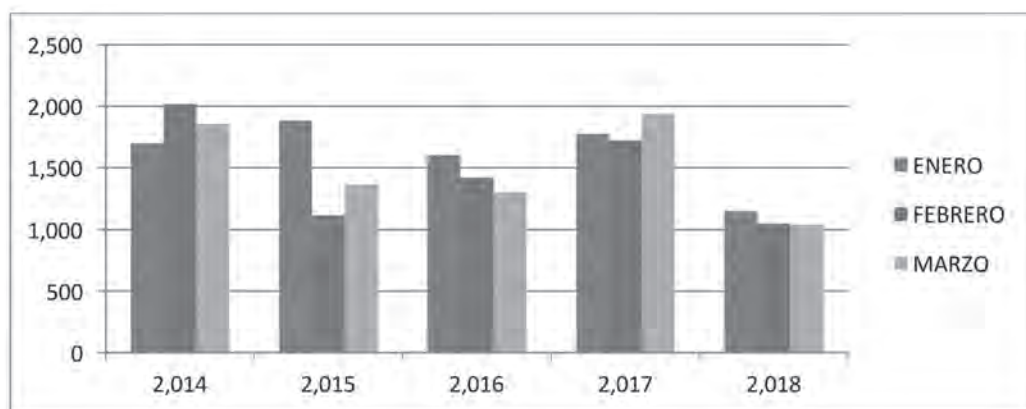
De forma oficial, las relaciones entre los Gobiernos de El Salvador y Estados Unidos se encuentran estables. Pese a las declaraciones del presidente estadounidense y a unas nuevas normas migratorias más rigurosas que autorizan más deportaciones¹, según cifras oficiales del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, la cifra de salvadoreños retornados desde Estados Unidos disminuyó en un 8.2% en el primer año de gestión de Donald Trump comparado con el 2016, último año de gestión de Barack Obama (Gráfico 1). Inclusive, si se hace una comparación entre los primeros tres meses de los años 2014 a 2018 (Gráfico 2), el retorno de salvadoreños ha sido menor en los primeros dos años del actual presidente de Estados Unidos.

Gráfico 1. Cifra anual de salvadoreños deportados desde Estados Unidos entre 2014 a 2017



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del ICE.

¹ Shear, M. y Nixon, R. (2017), "New Trump Deportation Rules Allow Far More Expulsions", *The New York Times*, 21 de febrero de 2017.

Gráfico 2. Salvadoreños retornados desde Estados Unidos en los meses de enero a marzo de los años 2014 al 2018

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la DGME.

La estabilidad de las relaciones comerciales se ha mantenido entre ambos países; tanto las importaciones como las exportaciones hacia Estados Unidos han aumentado con respecto a 2016. Desde que el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) entrara en vigencia en 2006, la inversión del país norteamericano en El Salvador aumentó en un 71 %. Por su parte, las exportaciones de El Salvador hacia Estados Unidos se duplicaron en los 12 años de vigencia del DR-CAFTA. Estados Unidos es el principal socio comercial de El Salvador ya que demanda el 42% de las exportaciones salvadoreñas totales.

Con la llegada de Donald Trump a la presidencia, Estados Unidos adoptó una política comercial más proteccionista, lo que levantó sospechas sobre una posible revisión del DR-CAFTA y en el peor de los casos, su retirada. Parte de ello se debe a las duras críticas que ha recibido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur (KORUS FTA, por sus siglas en inglés), y el abandono de Estados Unidos del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés). Sin embargo, una salida del DR-CAFTA es improbable debido a que no genera déficit para la economía estadounidense; a diferencia del NAFTA en donde Estados Unidos perdió, sólo en 2017, cerca de US\$89 mil millones de dólares y del KORUS FTA, que generó un déficit de más de US\$22 mil millones de dólares en el mismo año.

Por otra parte, la retórica del presidente Trump y la reiterada actitud antiestadounidense de algunos miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), han sido puntos que generaron polémica. Estos desencuentros, sin embargo, no afectaron las relaciones entre

ambos países. En julio de 2017, aún y cuando se desconocía la decisión de Estados Unidos sobre la cancelación del TPS para los salvadoreños, Blandino Nerio, entonces diputado del partido en el gobierno, en declaraciones ante la prensa, señaló que “el Estado salvadoreño no tiene la obligación de ponerse de rodillas (ante EE.UU.), sino de reconocer esa realidad y de discutir en términos serios los intereses que como Estados tenemos”². Ante las declaraciones de Nerio, el canciller de la República, Hugo Martínez, respondió que “si alguien tienen declaraciones críticas, si alguien tiene su valoración personal, pues creo que sería más importante si nos muestra qué propuestas tiene, qué alternativas tiene para nuestros compatriotas en lugar de únicamente estar expresando una opinión suelta”³.

En diciembre de 2017, Gerson Martínez, exministro de Obras Públicas y precandidato a la presidencia por el FMLN, asistió a un evento organizado por estudiantes universitarios en solidaridad con Honduras por la situación que se vivía tras las elecciones presidenciales. En el marco de ese evento, se desplegó una pancarta que rezaba “Solidaridad con la lucha del pueblo hondureño. Yankees Go Home (Yankees regresen a casa)”. La embajadora de Estados Unidos en El Salvador se pronunció sobre ese hecho en enero de 2018 durante una entrevista matutina. La diplomática expresó: “Es lamentable cuando escuchamos estas frases y de otras cosas que no quieren que nosotros estemos en este país y cuando escuchamos eso, una parte de nosotros estamos como ‘no puedo creer lo que estoy escuchando’ porque con 25% de los salvadoreños viviendo en los Estados Unidos, nuestra embajada es la más grandes de este país y estamos invirtiendo tanto dinero y además tenemos una relación familiar y escuchar eso, obviamente es lamentable”⁴.

Después de las declaraciones hechas por la embajadora Manes, Medardo González, secretario general del FMLN y exdiputado, desmarcó al partido y al exministro Martínez aseverando que ninguno tiene un “discurso antiestadounidense”; la pancarta, agregó, pertenecía a estudiantes universitarios⁵. No obstante las declaraciones de González, el 24 de enero de 2018 la misma pancarta fue utilizada en un acto conmemorativo por los 12 años del fallecimiento del exlíder efemelenista, Schafik Hándal⁶. De nuevo, el entonces canciller de la República, Hugo Martínez, intervino e hizo un llamado a la dirigencia de su partido a tener “la capacidad de controlar sus actividades”⁷.

2 Soriano, A. (2017), “Diputado FMLN pide no ponerse de rodillas ante EE.UU. por TPS”, *Diario El Mundo*, 6 de julio de 2017.

3 Redacción Diario El Mundo (2017), “Así responde Canciller a diputado del FMLN que pidió no arrodillarse por TPS”, *Diario El Mundo*, 9 de noviembre de 2017.

4 Redacción Diario El Mundo (2018), “Embajadora EE.UU.: Es lamentable cuando escuchamos estas frases de ‘yankee go home’”, *Diario El Mundo*, martes 2 de enero de 2018.

5 Soriano, A. (2018), “FMLN suaviza discurso contra EE.UU. y urge anuncio por TPS”, *Diario El Mundo*, 4 de enero de 2018.

6 Guillén, L. (2018) “FMLN lo vuelve a hacer con el ‘Yankee go home’ en homenaje a Schafik”, *El Diario de Hoy*, 24 de enero de 2018.

7 Chávez, G. (2018), “Martínez ‘reprende’ a FMLN por el ‘Yankees go home’”, *Diario El Mundo*, 26 de enero de 2018.

Por su parte, el presidente estadounidense también ha generado polémica por diferentes comentarios. El 12 de enero de 2018, medios estadounidenses revelaron detalles sobre una reunión que mantuvo con senadores demócratas y republicanos, en donde el principal objetivo era discutir un posible acuerdo bipartidista para proteger inmigrantes de El Salvador, Honduras y Haití. Basándose en fuentes anónimas, los medios divulgaron que el presidente utilizó un lenguaje vulgar para referirse a estos países. Posteriormente, según la información publicada por los medios estadounidenses, Trump sugirió que se deberían recibir más personas de países como Noruega o de Asia, que él considera ayudan económicamente a Estados Unidos⁸. Por medio de sus redes sociales, Donald Trump desmintió los comentarios, aunque sí señaló que el lenguaje que utilizó durante la reunión fue “duro”⁹. El senador demócrata Dick Durbin, que estuvo presente en la reunión, afirmó que Trump sí expresó de forma repetitiva cosas viles, racistas y llenas de odio¹⁰. Pese a que los senadores republicanos Tom Cotton y David Perdue respaldaron al presidente estadounidense, otro de los senadores presentes, el republicano Lindsay Graham emitió una declaración alabando la intervención de Durbin y destacó que durante la reunión él dijo a Trump que “Estados Unidos no se definía por su gente, sino, por sus ideas”¹¹.

Las respuestas a los comentarios del presidente estadounidense no se hicieron esperar. Rupert Colville, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos condenó los comentarios de Trump como “ofensivos, bochornosos y racistas” y opuestos a los valores universales¹². El Gobierno salvadoreño en un comunicado de prensa de Cancillería expresó que dirigió una nota de protesta al Gobierno estadounidense exigiendo respeto a El Salvador y su pueblo. Según la nota de la Cancillería salvadoreña, se hizo un recordatorio de las contribuciones realizadas por los salvadoreños, tales como la reconstrucción del Pentágono después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y en la reconstrucción de Nueva Orleans, después del huracán Katrina¹³. La embajadora Manes también reaccionó y publicó en sus redes sociales que “Estados Unidos valora la amistad y la relación con el pueblo Salvadoreño”. Agregó que además ella había tenido “el privilegio de viajar alrededor de este hermoso país y conocer a miles de Salvadoreños”. Finalizó destacando que para ella es un honor vivir y trabajar aquí¹⁴.

8 Dawsey, J. (2018), “Trump derides protections for immigrants from ‘shithole’ countries”, *The Washington Post*, 12 de enero de 2018.

9 Kenny, C. (2018), “Trump denies making ‘shithole countries’ comment”, *CNN*, 12 de enero de 2018.

10 Hirschfeld, J. (2018), “A Senior Republican Senator Admonishes Trump: ‘America Is an Idea, Not a Race’”, *The New York Times*, 12 de enero de 2018.

11 Sarlin, B. (2018), “Graham: ‘My memory hasn’t evolved’ on meeting where Trump referred to ‘shithole countries’”, *NBC*, 15 de enero de 2018.

12 Griffiths, J. y Smith-Spark, L. (2018), “‘Shame on Trump!’ World reacts to Trump’s ‘shithole countries’ remarks”, *CNN*, 12 de enero de 2018.

13 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), “El Gobierno de El Salvador en relación a las lamentables expresiones atribuidas al presidente Donald Trump, en medios de comunicación internacionales”, 12 de enero de 2018.

14 Mendoza, B. (2018), “La respuesta de la embajadora de EUA ante el insulto de Donald Trump”, *La Prensa Gráfica*, 11 de enero de 2018.

El 2 febrero de 2018, durante una visita a una división de la Oficina de Protección de la Frontera y las Aduanas (CBP, por sus siglas en inglés) en Virginia, Trump declaró: “Queremos detener el sinsentido de la captura y liberación. Ustedes capturan a alguien y lo liberan. Saben que son malos. Están viniendo de El Salvador, Guatemala, Honduras, México, de todas partes. Simplemente se están escurriendo en nuestro país”¹⁵. En sus declaraciones, el presidente estadounidense también amenazó con retirar la ayuda económica a países que permiten la entrada y circulación de drogas hacia Estados Unidos. Y aseveró lo siguiente: “Estos países no son nuestros amigos. Pensamos que son nuestros amigos y les brindamos una ayuda masiva. Quiero detener la ayuda (...) Les damos miles y miles de millones de dólares y ellos no hacen lo que deberían estar haciendo, y ellos lo saben”¹⁶.

El último incidente protagonizado por el presidente estadounidense lo realizó por medio de sus redes sociales. Trump hizo referencia a la labor de ICE para eliminar a miembros de la pandilla MS-13 en su país. Sin embargo, según lo expresó el mandatario, “esos asesinos regresan desde El Salvador, a través de México, como agua. El Salvador sólo nos quita nuestro dinero y México debe ayudar. ¡Necesitamos El Muro!”¹⁷. Pese a estos comentarios, la Embajadora de los Estados Unidos en El Salvador reiteró que su país continúa siendo un “socio fuerte” de El Salvador” y la cooperación hacia el país no va a parar¹⁸.

ii. Programas y planes de cooperación

La cooperación estadounidense hacia El Salvador ha continuado sin tropiezos. La cooperación que brinda Estados Unidos a El Salvador no se ha interrumpido en 2017 (Gráfico 3). Los casi US\$100 millones que entregó el Gobierno de Estados Unidos a El Salvador el año pasado fueron parte del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPT), y se destinaron para actividades de crecimiento económico y proyectos de democracia y gobernabilidad.

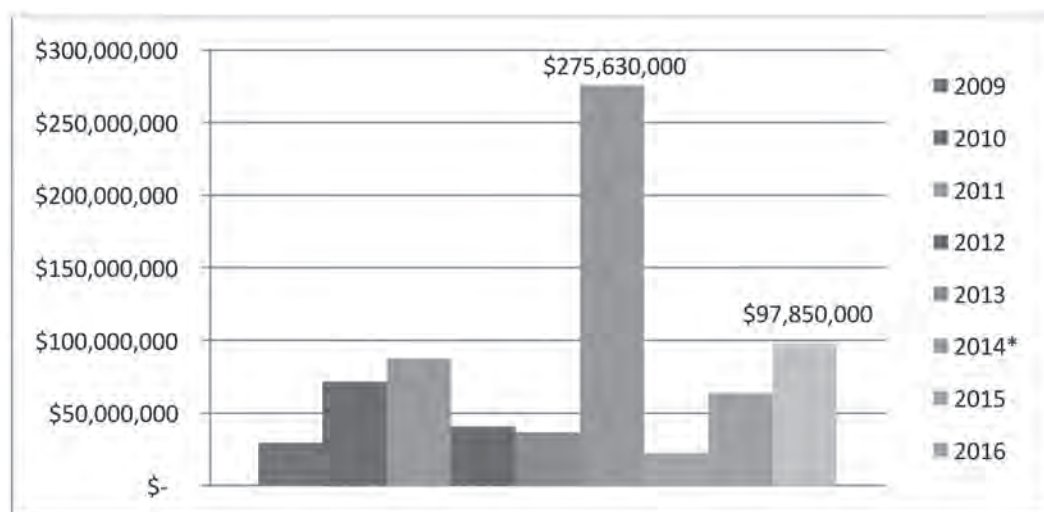
A continuación se brinda un recuento de dos de los programas más grandes que mantiene Estados Unidos con la sub región del Triángulo Norte y El Salvador: la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte y FOMILENIO II.

15 White House (2018), “Remarks by President Trump at Customs and Border Protection Roundtable”, 2 de febrero de 2018.

16 *Ibid.*

17 Mendoza, B. (2018), “El Salvador solo toma nuestro dinero”: el último insulto de Donald Trump”, *La Prensa Gráfica*, 23 de febrero de 2018.

18 Redacción Diario El Mundo (2018), “Embajadora dice que ayuda de EE.UU. en país no va a parar”, *Diario El Mundo*, 1 de febrero de 2018.

Gráfico 3. Cooperación brindada por Estados Unidos a El Salvador entre 2009 a 2017

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del SICDES.

* En el año 2014, se recibieron US\$275,630,000 correspondientes al segundo compacto de FOMILENIO.

La Alianza por la Prosperidad del Triángulo Norte

La APTN es una iniciativa que surgió en 2014 a raíz de la crisis de niños migrantes no acompañados provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras. El Plan de la Alianza (PAPTN) se elaboró con el propósito de adoptar medidas en el corto plazo que ataquen las causas estructurales de la migración irregular hacia Estados Unidos. Como objetivo principal, el PAPTN pretende brindar a la población de El Salvador, Guatemala y Honduras, en un período de cinco años (de 2016 a 2020), los incentivos para permanecer en sus países por medio de un cambio estructural que ofrezca oportunidades económicas y transforme la calidad de vida de los ciudadanos, sobre todo en las regiones más afectadas por los altos índices de pobreza, migración y vulnerabilidad. El PATN se diseñó centrándose en cuatro ejes estratégicos: i) Dinamizar el sector productivo; ii) Mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia; iii) Desarrollar el capital humano; y iv) Fortalecer las instituciones y mejorar la transparencia.

La iniciativa surgió durante la administración Obama y en un principio, se consideraba que los países que integran la APTN recibieran alrededor de mil millones de dólares¹⁹. Sin embargo, el Congreso estadounidense aprobó US\$750 millones para el año fiscal 2016. En 2017 se aprobaron US\$655 millones y para el 2018, la cifra disminuyó a US\$615 millones. Es decir, el PAPTN en 2018 ha tenido una reducción del 18% con respecto a 2016. Para 2019, el panorama no es muy positivo, ya

19 Redacción Reuters (2015), "Obama budget to include \$1 billion for Central America", *Reuters*, 29 de enero de 2015.

que la administración Trump ha propuesto al Congreso una reducción del 36% en operaciones de asistencia extranjera hacia Latinoamérica. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) señaló que en el caso de Centroamérica era probable que “la ayuda disminuyera en niveles porcentuales de dos dígitos entre 2017 y 2019”²⁰. El centro de investigación también señala que estos cortes en el financiamiento representan un revés a los esfuerzos que ha hecho Estados Unidos para mitigar las condiciones que causaron la crisis migratoria, tales como la corrupción, la violencia y la falta de oportunidades.

El Congreso estadounidense dispuso en la ley presupuestaria que los fondos sean administrados por USAID. Además se condicionó el desembolso al cumplimiento de dieciséis condiciones que los gobiernos centrales de los países beneficiarios están obligados a implementar. El seguimiento al desempeño de esas condiciones lo realiza el Secretario de Estado por mandato del Congreso.

Un primer desembolso se realiza cuando el Secretario de Estado ha certificado que los gobiernos de esos países han cumplido con cuatro de las dieciséis condiciones: i) realizar campañas para evitar la migración irregular a los Estados Unidos; ii) combatir la trata y tráfico de personas; iii) mejorar la seguridad fronteriza del Triángulo Norte; y iv) ejecutar programas para atención integral de los deportados en coordinación con las agencias del Gobierno estadounidense y los demás gobiernos de la región. El Salvador fue certificado el 22 de agosto de 2017 por el entonces Secretario de Estado Rex Tillerson de haber cumplido con estas primeras cuatro condiciones²¹. Los fondos restantes dependen del cumplimiento de doce condiciones adicionales. Estados Unidos por medio del exsecretario Tillerson, certificó el 29 de noviembre de 2017 al Gobierno de El Salvador que tomó las medidas efectivas para implementar los requisitos faltantes²².

Por otra parte el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) juega un rol esencial en el PAPT, ya que sirve como Secretaría Técnica y acompaña el proceso del plan²³. En 2017, el BID divulgó los mayores progresos y logros entre 2015 y 2016. Para el caso específico de El Salvador, la organización financiera destaca en la línea que se refiere a la mejora de la seguridad ciudadana y al acceso a la justicia. Asimismo se señala el inicio del Plan El Salvador Seguro, la recaudación de US\$36 millones entre abril y julio de 2016 a través de la Contribución Especial para la Seguridad, la reducción en el 60% de homicidios, las medidas extraordinarias y la “Operación Jaque” en contra de la estructura financiera de las pandillas, entre otras²⁴.

20 Óp. cit., Isaacson, A. (2018).

21 Federal Register (2017), Certification Pursuant to Section 7045(a)(4)(A) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2017, 29 de agosto de 2017

22 Federal Register (2017), “Certification Pursuant to Section 7045(A)(4)(B) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2017”, 29 de noviembre de 2017

23 IADB (2014), “Presidents of El Salvador, Guatemala and Honduras outline plan to promote peace and prosperity in their region”, 14 de noviembre de 2014.

24 IADB, “The Northern Triangle: Building Trust, Creating Opportunities. Main Progress and Achievements, 2015–2016”, 2017.

En la línea estratégica que se refiere al “fortalecimiento de las instituciones y mejorar la transparencia”, el BID destaca el incremento en impuestos del 0.47% con respecto al PIB, la publicación de 115,000 documentos de 180 instituciones públicas, entre otras. Con relación al “desarrollo de capital humano”, sobresale la entrega de 23,278 computadoras para niños de primaria y secundaria, la expansión del paquete escolar, el servicio proveído a 90,000 mujeres por medio de Ciudad Mujer, entre otros. Por último, en el eje de “dinamización del sector productivo”, se distingue la modernización del aeropuerto “Monseñor Romero”, el incremento de 2% en energías renovables dentro de la matriz energética, la entrega de 600,000 paquetes agrícolas, la entrega de 2,743 nuevos créditos por un monto de US\$52.5 millones por medio del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)²⁵.

FOMILENIO II

FOMILENIO II es un programa financiado con US\$277 millones donados por el gobierno de Estados Unidos, a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés), más una contrapartida de US\$88.2 millones aportada por gobierno de El Salvador, haciendo un total de US\$365.2 millones que serán invertidos en un plazo de cinco años. El objetivo del programa es mejorar el clima de inversiones en El Salvador para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Para FOMILENIO II el diálogo y la participación ciudadana, son fundamentales, a fin de garantizar la gestión acertada de los impactos ambientales y sociales de sus proyectos²⁶.

En el período que se aprecia, el proyecto ha presentado diferentes avances, entre los que destacan: i) la aprobación, en septiembre de 2016, de la Política de Equidad e Igualdad de Género que se implementará en el sistema educativo a nivel nacional. Adicionalmente, se ha diseñado y reproducido material educativo, que incluye una versión oficial (8,000 ejemplares) y una versión popular de la Política (10,000 ejemplares); ii) la creación de la Unidad de Género del Ministerio de Educación y apoyo a la misma con asistencia técnica, equipamiento informático y mobiliario para adecuación de la Oficina; iii) la elaboración y aprobación del Plan de Operación y Mantenimiento de Infraestructura de los centros educativos aglutinados en los 45 sistemas integrados apoyados por FOMILENIO II; iv) la finalización de las caracterizaciones de los 45 sistemas integrados y de las propuestas de intervención para mejorar la calidad de la educación ofrecida; v) y la legalización de 129 títulos de propiedad de los centros educativos beneficiarios²⁷.

25 Ibid.

26 FOMILENIO II, “¿Qué es FOMILENIO II?”, www.fomilenioii.gob.sv

27 FOMILENIO II, “Informe de rendición de cuentas 2017”, diciembre 2017.

Según el director ejecutivo de FOMILENIO II, William Pleités, la expectativa para el primer semestre de 2018 era tener el 41.94% de los fondos totales del Convenio comprometidos y un 14.51% desembolsados. Además, se estima que al finalizar 2018, la meta es comprometer el 82% de los fondos, que equivale a US\$299.7 millones, y el 40.5% de los fondos desembolsados, equivalente a US\$137.7 millones²⁸.

Una de los proyectos estratégicos para el 2018 es el Asocio Público Privado de iluminación y videovigilancia. Para concretarlo es necesaria la reforma a la legislación salvadoreña. El incumplimiento del compromiso de reformar el Art. 26 de la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales (LCCV) no pondría en riesgo el primer proyecto de asocio público privado. De no cumplirse con esta condición no se ejecutaría la inversión, afectando a los ciudadanos beneficiarios y además a la reputación internacional del país²⁹. Para el ministro de Obras Públicas, Eliud Ayala, es una pésima señal hacia potenciales grandes inversores en todas las operaciones APP, ya que se incumpliría un compromiso internacional asumido con la Corporación Reto del Milenio³⁰.

La ejecución del “Proyecto de Iluminación y Video Vigilancia” requiere de un desembolso de entre US\$6.9 millones y US\$11.4 millones, y tiene como objetivo resolver la falta de adecuada iluminación a lo largo de ciertos tramos de carreteras de alto movimiento vehicular y de peatones, la cual disminuye considerablemente la capacidad del conductor para sortear obstáculos, potenciando la magnitud y cantidad de accidentes de tránsito. Básicamente, con este proyecto se busca establecer un APP que incluya la infraestructura y el servicio de iluminación e instalación de sistema de videovigilancia a lo largo de 140 kilómetros de carreteras nacionales estratégicas. El APP estará a cargo de un privado, que tendrá la responsabilidad de financiar el proyecto, operarlo y mantenerlo por un período de 15 años y obtendrá los retornos de su inversión a partir de un mecanismo de generación de ingresos que consiste en la explotación de publicidad sobre la franja de dominio público en esos trayectos³¹.

Al cierre de esta publicación los distintos Grupos Parlamentarios informaron sobre su disponibilidad de aprobar la reforma a la ley mencionada³².

28 Ibid.

29 FUSADES (2018), “Los socios público privados en riesgo por incumplimiento a compromisos de país”, Departamento de Estudios Legales, Análisis Legal e Institucional, No. 194, mayo 2017.

30 Alemán, U. (2018), “MOP: “Esta es una pésima señal para potenciales inversores en APP”, *Diario El Mundo*, 19 de mayo de 2018.

31 FUSADES (2018), Óp. cit.

32 Rivera, E. (2018), “Diputados prometen aval a reforma clave para Fomilenio”, *Diario El Mundo*, 22 de mayo de 2018.

iii. Cancelación de beneficios migratorios

Programa de Procesamiento de Refugiados para Menores Centroamericanos

El Programa de Procesamiento de Refugiados para Menores Centroamericanos (CAM) era un programa humanitario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos que inició el 1 de diciembre de 2014. El CAM proporcionaba a ciertos menores provenientes de los países del Triángulo Norte la oportunidad de obtener el estatus de refugiado y el posible reasentamiento en Estados Unidos³³.

Por medio del CAM, se examinaban los casos de menores de edad con parientes que tuviesen estatus legal en Estados Unidos y que solicitaban estatus de refugiados para sus hijos. Las personas que resultaban inelegibles eran consideradas por el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS), componente del DHS, para la posibilidad de entrar a Estados Unidos bajo un permiso humanitario de admisión condicional para un tiempo no mayor de dos años³⁴. A lo largo de 3 años, el CAM permitió a 3,030 menores (2,247 eran menores salvadoreños) que vivían bajo situación de riesgo en sus respectivos países reencontrarse con sus familiares en Estados Unidos³⁵.

Desde su inicio hasta la última expansión hecha por el presidente Obama en 2016, el programa recibió muchas críticas de parte de miembros del partido Republicano y de tanques de pensamiento y medios de comunicación conservadores. Por una parte, se criticaba el mal uso de autoridad, ya que la Casa Blanca “premiaba individuos que no tenían presencia legal en Estados Unidos con la habilidad de traer a sus familiares”³⁶. Entre las críticas se señalaba que había un abuso de la permanencia condicional con el objetivo de satisfacer las demandas del programa CAM y la evaluación no se realizaba caso por caso³⁷. También se criticaba el hecho que la mayoría de los jóvenes autorizados a entrar en Estados Unidos no clasificaban como refugiados, según lo dispuesto en la ley estadounidense; estos eran admitidos bajo permanencia condicional³⁸. De acuerdo a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos, para que una persona pueda ser considerada bajo el estatus de refugiado debe probar que “es perseguido o temer que se le persiga a causa de su raza, religión, nacionalidad, opinión política o por pertenecer a un grupo social particular”³⁹.

33 USCIS (2017), “In-Country Refugee/Parole Processing for Minors in Honduras, El Salvador and Guatemala (Central American Minors – CAM)”, noviembre 2017.

34 *Ibíd.*

35 Embajada de Estados Unidos en El Salvador (2017), “Cierre de programa de Admisión Condicional dentro de Programa CAM”, Comunicado de prensa, 15 de agosto de 2017.

36 Hirschfeld, J. (2016), “U.S. to Admit More Central American Refugees”, *The New York Times*, 26 de julio de 2016.

37 Cadman, E. (2017), “Ending CAM: Goodbye to Another Legally Questionable Obama-Legacy Immigration Program”, Center for Immigration Studies, 16 de agosto de 2017.

38 Vaughan, J. (2015), “Central American ‘Refugee’ Program Admits Few Actual Refugees”, Center for Immigration Studies, 21 de octubre de 2015.

39 Immigration and Nationality Act, sección 101 (a) (42), Ley Pública No. 82-414, 1952.

En 2015, Jeff Sessions, quien entonces era senador por el partido Republicano, y fungía como presidente del Subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Refugiados bajo el Comité Judicial del Senado, y quien actualmente se desempeña como Fiscal General de Estados Unidos, describió el CAM como “perturbador”, ya que era parte del continuo esfuerzo de la administración Obama por crear nuevas leyes y no usar y ejercer las que ya se encontraban vigentes⁴⁰. Para Sessions, el CAM fomenta la inmigración ilegal y recompensa las actividades ilícitas, alentando a más inmigrantes a cruzar la frontera y socava la integridad del sistema de inmigración⁴¹.

Bajo otro punto de vista, la Dra. Diana Negropte del Brookings Institution, consideró que el programa CAM reconoce que “existe una guerra en Centroamérica y los respectivos Estados son incapaces de proteger a sus jóvenes ciudadanos de las pandillas y del crimen organizado”⁴². Para cuando el programa iba a iniciar, el techo de refugiados que permitía Estados Unidos desde América Latina era de 4000 personas. Según la Dra. Negropte, ese techo podría aumentar, previniendo el alto número de peticiones para estatus de refugiado. Además, consideraba que “no hay límite para el número de personas bajo permanencia condicional que pueden entrar a Estados Unidos en un año”⁴³.

El 25 de enero de 2017, el presidente Trump firmó una Orden Ejecutiva titulada “Mejoras a la Seguridad en la Frontera y al Control de Inmigración”. Bajo dicha orden, se solicitó al Departamento de Seguridad Nacional tomar acción para asegurar que el otorgamiento de permisos humanitarios bajo la sección 212(d)(5) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad se realizara caso por caso, y se autorizara solo cuando una persona demostrara que tiene razones humanitarias urgentes o de beneficio público significativo. En un comunicado del USCIS del 16 de agosto de 2017, la secretaria en funciones de Seguridad Nacional Elaine Duke canceló el programa CAM⁴⁴. El USCIS automáticamente dejó de considerar solicitudes de permisos humanitarios de permanencia temporal para las personas que les denegara el estatus de refugiado.

Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia

De acuerdo a USCIS, la acción diferida es “una determinación discrecional para diferir la acción de remoción de una persona como un acto de discreción procesal”. Bajo DACA, a las personas no se les confiere estatus migratorio legal y su cancelación queda a discreción del DHS, algo que podría suceder en cualquier momento, con o sin una notificación de intención de cancelación⁴⁵.

40 Loviza-Vickery, A. (2015), “Senators Question U.S. Aid for Child Migrants”, Courthouse News Service, 28 de abril de 2015.

41 *Ibíd.*

42 Negropte, D. (2014), “A Refugee and Parole Program for Central American Minors”, Brookings Institution, 20 de noviembre de 2014.

43 *Ibíd.*

44 Federal Register (2017), “Termination of the Central American Minors Parole Program”, 16 de agosto de 2017.

45 USCIS (2018), “Deferred Action for Childhood Arrivals: Response to January 2018 Preliminary Injunction”, 14 de febrero de 2018.

En junio de 2012, el presidente Obama estableció el programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia. Bajo este beneficio migratorio, el Gobierno estadounidense se comprometió a diferir cualquier acción sobre el estatus migratorio por un período de dos años a personas que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños. Este favor puede renovarse y permite que los procesos de deportación se detengan; además, a los beneficiarios se les facilita conseguir permisos de trabajo y licencias de conducir⁴⁶.

Según cálculos del Pew Research Center, DACA benefició a casi 800,000 jóvenes desde su entrada en vigencia hasta 2017. Los beneficiarios de DACA provienen de varios países, sin embargo, 9 de cada 10 provienen de América Latina⁴⁷. Hasta el 31 de marzo de 2018, cifras oficiales de USCIS revelaron que el número total de los beneficiarios activos de DACA alcanzaba los 693,850. Con un estimado de 26,160 beneficiarios, el grupo de beneficiarios provenientes de El Salvador es el segundo después de México, que llegaba a una cifra estimada de 553,200⁴⁸.

No obstante, el número de inmigrantes que entraron a Estados Unidos antes 18 años es mucho mayor. Este grupo es más conocido como *DREAMers* (soñadores), que obtienen su nombre debido a la *DREAM Act* (Acrónimo en inglés de *Development, Relief, and Education for Alien Minors Act* o Ley de Fomento para el Progreso, Alivio y Educación para Menores Extranjeros), un proyecto de ley bipartidista propuesta en el Congreso en 2001 y que aún no ha sido aprobada. Se calcula que los *DREAMers* alcanzan los 3.6 millones de personas.

El 5 de septiembre de 2018 el Fiscal General, Jeff Sessions, anunció que DACA sería anulado por diversos motivos, entre ellos porque “fue implementado de forma unilateral” por el Ejecutivo, evadiendo al Órgano Legislativo. Además señaló que para tener un sistema legal de inmigración que sirva a los intereses nacionales, no se podía admitir a todas las personas que quisieran ingresar a Estados Unidos, ya que esa es una “política de fronteras abiertas”, una que el pueblo estadounidense ha rechazado⁴⁹. Ese mismo día, el presidente Trump dio a conocer que el programa llegaba a su final, aunque de forma gradual y no una cancelación repentina. Agregó que los permisos empezarán a expirar en seis meses (5 de marzo de 2018) y permanecerían activos hasta veinticuatro meses. Finalmente, exhortó al Congreso que en el período de 6 meses, promoviera una reforma migratoria responsable que pusiera los empleos y la seguridad en Estados Unidos primero⁵⁰. Un tiempo después, Trump condicionó la promulgación de una posible ley migratoria a

46 Redacción BBC (2017), “Qué es DACA y qué efectos tiene que el gobierno de Trump haya revocado la política que ampara a 750.000 jóvenes indocumentados en Estados Unidos”, *BBC*, 5 de septiembre de 2017.

47 López, G. y Krogstad, J. (2017), “Key facts about unauthorized immigrants enrolled in DACA”, Pew Research Center, 25 de septiembre de 2017.

48 USCIS (2018), “Immigration and Citizenship Data”, 31 de marzo de 2018

49 U.S. Department of Justice (2017), “Attorney General Sessions Delivers Remarks on DACA”, 5 de septiembre de 2017.

50 White House (2017), “Statement from President Donald J. Trump”, 5 de septiembre de 2017.

la inclusión de fondos para la construcción de un muro fronterizo, cárceles para indocumentados y celeridad en las deportaciones⁵¹.

Sin embargo, en enero de 2018 un juez de California falló en contra de la decisión de Trump y ordenó que se mantuviera el programa a nivel nacional⁵². Posteriormente se sumaría un juez federal de New York y otro de D.C. La decisión del último juez, John Bates, detuvo la cancelación de DACA y dictaminó que deberían renovarse los permisos concedidos por el programa y empezar a aceptar nuevos solicitantes⁵³. Luego de la primera resolución, Jeff Sessions solicitó a la Corte Suprema de Justicia que interviniera; sin embargo, el máximo tribunal anunció su decisión de no admitir a trámite la demanda y señaló que la Corte de Apelaciones de California actuaría rápidamente para decidir sobre el caso⁵⁴.

Las implicaciones de terminar DACA son diversas, sin embargo, en el plano económico Estados Unidos podría perder US\$280 mil millones, junto con US\$60 mil millones en costos fiscales por deportar de inmediato a más de 750,000 beneficiarios del programa⁵⁵. Otras estimaciones apuntan a que la economía estadounidense podría perder hasta \$US433 mil millones⁵⁶. Por otro lado, la cancelación de DACA también podría provocar una disminución en la inscripción de estudiantes amparados bajo este beneficio migratorio. Según datos del *Migration Policy Institute*, un estimado de 241,000 estudiantes elegibles para DACA se inscribió a partir de 2014⁵⁷. De acuerdo al *Immigration Policy Lab* para muchos beneficiarios de DACA hay más en juego que un título universitario o un trabajo de ensueño. Los *DREAMers* amparados por DACA también son padres de familia de niños que han nacido en Estados Unidos. Esta iniciativa de la Universidad de Stanford y la Escuela Politécnica de Zúrich, señala que “la ansiedad alrededor del estatus familiar migratorio puede ser perjudicial para la salud y desarrollo de estos niños que son ciudadanos estadounidenses”⁵⁸.

Estatus de Protección Temporal

El Congreso de Estados Unidos creó en 1990 el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) con el objetivo de establecer un sistema uniforme para garantizar protección temporal a personas que no podían regresar a sus países de origen debido a catástrofes políticas o ambientales⁵⁹. El TPS, tal como lo dice su nombre, es un beneficio de corto plazo y no conduce

51 Graef, A. y Kopan, T. (2018), “Trump reiterates he wants DACA as long as it comes with border wall”, *CNN*, 7 de enero de 2018.

52 Shear, M. (2018), “Trump Must Keep DACA Protections for Now, Judge Says”, *The New York Times*, 9 de enero de 2018.

53 Kopan, T. (2018), “DACA ruling further complicates complex legal path forward”, *CNN*, 25 de abril de 2018.

54 Williams, P. (2018), “In blow to Trump, Supreme Court won’t hear appeal of DACA ruling”, *NBC*, 26 de febrero de 2018.

55 Brannon, I. y Albright, L. (2017), “The Economic and Fiscal Impact of Repealing DACA”, *Cato Institute*, 18 de enero de 2017.

56 Mathema, S. (2017), “Ending DACA Will Cost States Billions of Dollars”, *Center for American Progress*, 9 de enero de 2017.

57 Capps, R. et. al. (2017), “The Education and Work Profiles of the DACA Population”, *Migration Policy Institute*, agosto de 2017.

58 Hainmueller, J. et. al. (2017), “How DACA Affects the Health of America’s Children”, *Immigration Policy Lab*, agosto de 2017.

59 Messick, M. y Bergeron, C. (2014), “Temporary Protected Status in the United States: A Grant of Humanitarian Relief that Is Less than Permanent”, *Migration Policy Institute*, 2 de julio de 2014.

al estatus de residente permanente ni confiere otro estatus migratorio. A las personas que se les concede TPS, también obtienen tres beneficios: el aplazamiento de la deportación, autorización para viajar y obtener un Documento de Autorización de Empleo (EAD, por sus siglas en inglés)⁶⁰.

Actualmente son 10 los países beneficiarios del TPS: 4 provenientes de América (El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua), 4 de África (Nepal, Somalia, Sudán y Sudán del Sur) y 2 de Asia (Siria y Yemen). Hasta noviembre de 2017, el número total de beneficiarios de TPS alcanzaba una cifra de 436,869. Los salvadoreños corresponden el 60% del total con 262,526 beneficiarios. En el caso específico de El Salvador, el TPS se otorgó en 2001 a raíz de los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero del mismo año. A partir de esa fecha, el TPS se extendió 11 veces para El Salvador⁶¹.

El Gobierno salvadoreño presentó ante las autoridades del Departamento de Seguridad Nacional la solicitud formal para una nueva extensión del TPS el 24 de agosto de 2017. Esta gestión fue parte de una gira de trabajo donde el excanciller, Hugo Martínez, sostuvo reuniones con autoridades y diferentes sectores a escala federal, estatal y local⁶².

Una segunda visita de trabajo tuvo lugar en septiembre de 2017. El exministro Martínez, junto con una delegación de diputados de la Asamblea Legislativa, desarrollaron una agenda de trabajo que abarcó reuniones con congresistas y senadores estadounidenses, con el propósito de unificar esfuerzos a favor de los salvadoreños beneficiados con el TPS y DACA. Martínez explicó que la gestión estaba enfocada en el congreso estadounidense y en los sectores clave que toman decisiones en materia migratoria⁶³. Como parte de la agenda de trabajo, se realizaron reuniones con gremiales empresariales, contratistas de beneficiarios con TPS y miembros de la Cámara de Comercio de Estados Unidos⁶⁴. El tercer día, el excanciller sostuvo un encuentro con autoridades de la Casa Blanca a quienes les expuso los avances en los ámbitos de seguridad y económico, y las reuniones llevadas a cabo con congresistas estadounidenses⁶⁵. A finales de septiembre, Martínez se entrevistó con líderes religiosos de diversas denominaciones y líderes sociales⁶⁶, con el objetivo de unificar esfuerzos a favor de los salvadoreños beneficiarios del TPS.

60 USCIS (2018), "Estatus de Protección Temporal", 2018.

61 Wilson, J. (2018), "Temporary Protected Status: Overview and Current Issues", Congressional Research Service, 17 de enero de 2018.

62 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "El Salvador presenta solicitud formal para extensión de TPS", 24 de agosto de 2017.

63 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez y diputados de la Asamblea Legislativa desarrollan jornadas de trabajo en Congreso de Estados Unidos", 13 de septiembre de 2017.

64 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez continúa gestión con autoridades estadounidenses a favor de connacionales con TPS y DACA", 14 de septiembre de 2017.

65 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez se reúne con altos funcionarios de la Casa Blanca", 15 de septiembre de 2017.

66 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez se reúne con representantes de municipalidad, organizaciones civiles y religiosas en Los Ángeles para abordar tema migratorio", 27 de octubre de 2017.

En octubre de 2017, la cancillería de la República anunció la realización de foros sobre las contribuciones de la población salvadoreña beneficiaria del TPS en Estados Unidos. El exministro Martínez, explicó que estos espacios pretenden visibilizar los aportes de los compatriotas amparados bajo el TPS en los ámbitos social, laboral, económico y cultural; asimismo, buscó incidir ante las autoridades estadounidenses correspondientes para que otorgaran una extensión a esta prerrogativa. Se realizaron dos foros: el primero el 7 de octubre en la ciudad de Los Ángeles, en la Universidad del Sur de California; y el segundo se realizó el 3 de noviembre en la ciudad de Washington D.C., en la sede de la Universidad de Nueva York. También se anunció que el excanciller Martínez, junto con su homóloga hondureña María Dolores Agüero, impulsarían una agenda en conjunto para abogar por los beneficiarios de ambos países⁶⁷.

La tercera visita de trabajo a Estados Unidos se realizó en noviembre de 2017. En esta ocasión se incluyeron reuniones con congresistas y senadores estadounidenses⁶⁸, así como con altos funcionarios del Gobierno⁶⁹. Además sostuvo un encuentro con la comunidad salvadoreña en Washington donde expuso las gestiones del Gobierno a favor del TPS y DACA⁷⁰. Destaca la discusión que sostuvo Martínez con Elaine Duke, titular de la entidad a la que le corresponden las decisiones relativas al TPS, es decir el Departamento de Seguridad Nacional⁷¹.

Entre el 5 y el 7 de diciembre de 2017, el exministro realizó una última visita a Estados Unidos junto con diputados de la Asamblea Legislativa⁷². La delegación salvadoreña sostuvo reuniones con congresistas y senadores, miembros de la iniciativa "Salvemos el TPS", empresarios⁷³. El 20 de diciembre, el ex titular de Cancillería fue recibido por la nueva Secretaria de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Kirstjen Nielsen, con el propósito de resaltar la contribución de la comunidad salvadoreña a ese país y reiterar la solicitud para la extensión del Estatus de Protección Temporal (TPS), presentada por el gobierno salvadoreño en agosto de ese año⁷⁴. El 5 de enero de 2018, Hugo Martínez dio informo que el presidente de la República, Salvador Sánchez Cerén conversó telefónicamente con la Secretaria Nielsen, para reiterar la solicitud por una extensión al Estatus de Protección Temporal (TPS)⁷⁵.

67 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez anuncia realización de foros sobre contribuciones de la población TPS en Estados Unidos", 23 de octubre de 2017.

68 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez desarrolla primer día de gestiones en EUA a favor de connacionales con TPS y DACA", 1 de noviembre de 2017.

69 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez continúa segundo día de trabajo en EUA a favor de compatriotas TPS y DACA", 2 de noviembre de 2017.

70 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez expone a comunidad salvadoreña en Washington D.C. acciones a favor de TPS y DACA", 3 de noviembre de 2017.

71 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez cierra tercer día de agenda con esfuerzos por compatriotas TPS y DACA", 3 de noviembre de 2017.

72 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez inicia agenda en EUA para nuevas gestiones a favor de compatriotas", 5 de diciembre de 2017.

73 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez continúa esfuerzos por connacionales con autoridades estadounidenses", 7 de diciembre de 2017.

74 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez reafirma a DHS petición para nueva prórroga del TPS", 20 de diciembre de 2017.

75 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "Gobierno de El Salvador reitera a DHS solicitud para prórroga del TPS", 5 de enero de 2018.

Las gestiones que realizó el Gobierno salvadoreño, encabezadas por el excanciller, consiguieron apoyo de 116 congresistas estadounidenses de los partidos Republicano y Demócrata quienes solicitaron al presidente Donald Trump la prórroga del TPS a salvadoreños y hondureños. La iniciativa estuvo liderada por el demócrata Jim McGovern y el republicano Randy Hultgren. Además se obtuvo el respaldo de una veintena de municipalidades entre las que figuraban el condado de Mount Rainier, Maryland; Montgomery, Maryland; Boston, Massachusetts; Brentwood, Maryland; Elizabeth, New Jersey; Nueva York, en el estado homónimo; Filadelfia, Pensilvania; y la ciudad de San Francisco, en California⁷⁶.

No obstante lo anterior, el 8 de enero de 2018, el Gobierno de Estados Unidos comunicó la cancelación del TPS para El Salvador, exponiendo que “después de revisar las condiciones del país y consultar con las agencias gubernamentales estadounidenses apropiadas, el Secretario de Seguridad Nacional ha determinado que las condiciones que respaldaban la designación del TPS en 2001 sobre la base del desastre ambiental provocado por los terremotos ya no se cumplen”⁷⁷. El comunicado también señaló que las condiciones socio económicas afectadas por los terremotos se han estabilizado, y las personas son capaces de llevar a cabo sus actividades diarias sin ningún impedimento relacionado a los daños causados por los terremotos. Para dar un tiempo de transición ordenada, se indicó que los beneficios se extenderían hasta el 9 de septiembre de 2019, es decir, un período de 18 meses. A su vez, el DHS urgió a quienes no poseen ningún otro estatus, “que usen el periodo previo a la cancelación efectiva del 9 de septiembre de 2019 para preparar su salida de los Estados Unidos o para solicitar cualquier otro beneficio migratorio para el que puedan ser elegibles”⁷⁸. Previamente, el Gobierno estadounidense también había cancelado el TPS para Sudán y Nicaragua; posteriormente lo haría con Haití y Honduras.

El Gobierno salvadoreño anunció el otorgamiento de este período de 18 meses como una “prórroga” y un resultado de “las acciones llevadas a cabo por diversos sectores, que junto a la Cancillería de El Salvador desarrollaron una intensa gestión a favor de nuestros connacionales”⁷⁹. Sin embargo, el comunicado del Departamento de Seguridad Nacional se refirió a la cancelación del TPS para El Salvador y el período de gracia concedido. Además, el Departamento de Seguridad Nacional otorgó un período de 60 días, desde el 8 de enero hasta el 19 de marzo de 2018, para que los beneficiarios pudieran reinscribirse por última vez al programa. Según información divulgada por la Cancillería salvadoreña, sólo el 64.1% de los salvadoreños originalmente inscritos solicitaron la última renovación, es decir, cerca de 125 mil salvadoreños⁸⁰. Para facilitar el pago de los trámites,

76 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), “Consejo del Condado de Montgomery aprueba resolución a favor de población TPS y DACA”, 18 de diciembre de 2017.

77 Federal Register (2018), “Termination of the Designation of El Salvador for Temporary Protected Status”, 1 de enero de 2018.

78 Embajada de los Estados Unidos en El Salvador (2018), “DHS anuncia cancelación de TPS para El Salvador”, Comunicado de Prensa, 8 de enero de 2018.

79 Presidencia de la República de El Salvador (2018), “El Salvador recibe prórroga por 18 meses para el TPS”, 8 de enero de 2018.

80 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), “Más de 125 mil salvadoreños se han reinscrito al TPS”, 13 de marzo de 2018.

el Gobierno salvadoreño en convenio con el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), anunció el otorgamiento de créditos por un total de US\$10 millones a los salvadoreños beneficiarios del TPS⁸¹.

Pese a que no hay una certeza que todos los salvadoreños amparados bajo el TPS regresen o sean deportados, quienes retornen a El Salvador se enfrentarán con deficientes condiciones y escasas oportunidades de empleo de calidad. Según el Informe de Coyuntura Social de FUSADES⁸², el desempleo (7.0%), la informalidad (71.7%) y el subempleo urbano (34.4%) son desafíos de país que no permiten mejorar la calidad de vida de las personas, y, a su vez, generan desapego por parte de los ciudadanos, quienes buscan salidas individuales a la crisis, como la migración y las remesas familiares.

Las consecuencias de una eventual terminación del TPS para El Salvador con las posibilidad de más deportaciones, podrían generar un aumento en la presión del desempleo abierto y de la informalidad, con efectos también en seguridad ciudadana, aspectos que ya están bajo estrés debido al lento crecimiento económico, debajo del 2% anual, y altas tasas de crimen. Hasta la fecha, el gobierno salvadoreño no ha mostrado capacidad para lidiar con los problemas de empleo y de seguridad, con lo cual un “shock” de esta magnitud agudizará aún más los problemas sociales en El Salvador. A su vez, la pérdida de remesas es un factor de riesgo en caso de no renovarse el TPS y de aumentar el número de personas deportadas. En el Informe de Coyuntura Social de FUSADES se reflexiona acerca de la importancia de estos ingresos familiares en la superación de la pobreza extrema, por lo que las deportaciones pondrían en riesgo a los hogares receptores de ayudas económicas del exterior, de caer o volver a caer en condición de pobreza extrema⁸³.

Centroamérica

Ámbito comercial

En materia comercial destaca la incorporación de El Salvador en el proceso de Unión Aduanera que Guatemala y Honduras impulsaron desde un inicio. Sólo entre Guatemala y Honduras, el comercio bilateral se liberalizaría en 80% y el volumen de comercio entre ambos países supera los US\$1 mil 400 millones por año⁸⁴. En octubre de 2017, el Gobierno de El Salvador anunció su integración inmediata al proceso de unión aduanera. No obstante, según la viceministra de Economía, Luz Estrella Rodríguez, el país debía resolver “125 tareas antes”⁸⁵.

81 Romero, O. (2018), “BFA con \$10 millones para créditos por TPS”, 27 de enero de 2018.

82 FUSADES (2017), “Informe de Coyuntura Social 2016-2017”, Departamento de Estudios Sociales, 18 de septiembre de 2017.

83 FUSADES (2017), Op. Cit. Pág. 25.

84 Gamarro, U. (2017), “Guatemala y Honduras dan banderazo oficial a la unión aduanera”, *Prensa Libre*, 26 de junio de 2017.

85 Redacción El Diario de Hoy (2017), “El Salvador no la tiene fácil para la unión aduanera”, *El Diario de Hoy*, 20 de octubre de 2017.

De acuerdo al viceministro Jaime Miranda, El Salvador había participado en cuatro rondas de negociaciones hasta abril de 2018 y en mayo se tenía previsto realizar una quinta. El plan es que para finales de 2018, El Salvador pueda estar plenamente adherido a la unión aduanera. Entre los principales beneficios que destacó el viceministro es que se absorbería el 70% del comercio regional y permitiría la libre movilidad de bienes y servicios.

La posición del gobierno salvadoreño en relación a la situación política de Nicaragua

El 18 de abril de 2018, el pueblo nicaragüense se volcó a las calles debido al anuncio de un paquete de reformas al reglamento de Seguridad Social que señalaba el aumento del aporte de los trabajadores y empleadores del Instituto Nicaragüense del Seguro Social (INSS). En el comunicado también se anunció la reducción de las futuras pensiones y la creación de un tributo ilegal a las pensiones del cinco por ciento, con el propósito de salvar de la quiebra al INSS⁸⁶.

Hasta el 13 de mayo, Nicaragua ya sumaba 51 muertos y más de un centenar de heridos, siendo la mayoría jóvenes estudiantes que fueron asesinados por las fuerzas “antichoque” del gobierno. Al régimen de Ortega se le acusa de utilizar fuerzas paramilitares o las llamadas “turbas”, jóvenes civiles que “visten camisetas con leyendas que hablan de amor y paz, usan cascos para ocultar su rostro y se movilizan en motos”⁸⁷. El uso excesivo de la fuerza ha sido tal, que el ejército ha tomado distancia del mismo gobierno. El portavoz del ejército, el coronel Manuel Guevara, aseguró que “el ejército no se involucrará en actos de represión a los ciudadanos que protestan”⁸⁸.

Debido al caos generado, Ortega desistió en la reforma a las pensiones y reinstaló la negociación con el sector privado, incluyendo a la Iglesia Católica y a los estudiantes universitarios. Asimismo, permitió que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ingrese en Nicaragua para evaluar la situación de derechos humanos⁸⁹. La misión de observación de la CIDH se llevó a cabo entre el 17 al 21 de mayo de 2018 y se dividió en tres equipos de trabajo que visitaron cuatro ciudades, instalaciones estatales, centros de salud, hospitales, el Instituto de Medicina Legal y centros de detención. Al concluir su misión, la CIDH señaló en un informe preliminar que desde el 18 de abril hubo, al menos, 76 personas muertas, 868 resultaron heridas en su gran mayoría en el contexto de las protestas. De estas últimas, cinco permanecen en hospitales en estado de gravedad. Asimismo, 438 personas fueron detenidas, entre estudiantes, población civil, defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas⁹⁰.

86 Mendoza, Y. (2018), “Las claves para entender las protestas en Nicaragua”, *La Prensa*, 19 de abril de 2018.

87 Córdoba, M. (2018), “Qué son y cómo funcionan las «turbas», los grupos de choque con los que Daniel Ortega reprime las protestas en Nicaragua”, *INFOBAE*, 20 de abril de 2018.

88 Cerda, A. (2018), “Ejército de Nicaragua no reprimirá la protesta pacífica”, *Confidencial*, 13 de mayo de 2018.

89 Organización de los Estados Americanos (2018), “CIDH anuncia fechas y alcance de su visita a Nicaragua”, 17 de mayo de 2018.

90 CIDH (2018), “Observaciones preliminares de la visita de trabajo de la CIDH a Nicaragua”, 21 de mayo de 2018.

La Comisión también condenó la censura contra distintos medios de comunicación en represalia de la cobertura que hicieron sobre las protestas. Además, se señala la suspensión de transmisión de cinco canales y el bloqueo a un periódico digital. En Ciudad León, se registró el ataque e incendio a una radio perpetrado por turbas orteguistas que pretendían asesinar a las personas que se encontraban dentro del edificio⁹¹.

Entre otras observaciones, la CIDH también destaca el alto grado de represión por agentes antimotines contra manifestaciones de estudiantes concentradas en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, la Universidad Nacional Agraria, la Universidad Centroamericana y la Universidad Politécnica; el ataque de terceros a parroquias de la iglesia católica, que albergó a centenares de manifestantes; y ejecuciones extrajudiciales perpetradas durante las protestas.

Por último, la Comisión Interamericana instó al Gobierno nicaragüense a implementar quince recomendaciones iniciales, entre ellas: i) El cese inmediato de la represión; iii) El respeto y la garantía al goce pleno del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de la población; iii) La creación de un mecanismo internacional que investigue los hechos de violencia; vi) Garantizar el respeto de la independencia de los medios de comunicación y abstenerse de aplicar la censura; v) La ratificación de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos aún pendientes de ratificación; y vi) Mantener la apertura al escrutinio internacional.

Las protestas tienen razones más profundas que una reforma de pensiones. El abuso del poder, la degradación del sistema democrático nicaragüense y la flagrante violación a los derechos más fundamentales de los ciudadanos han caracterizado los últimos doce años del régimen orteguista. La reforma también representa una de las últimas decisiones unilaterales tomadas por el Gobierno, que llevó a la ruptura del diálogo con el sector privado que existía desde 2007, cuando Daniel Ortega accedió al poder por segunda ocasión. Entre las acciones que el gobierno nicaragüense ha realizado sin el consentimiento de la empresa privada destacan también el aumento al salario mínimo, la regulación de redes sociales y un paquete de leyes antilavado que buscaba controlar financieramente a las asociaciones no gubernamentales⁹².

Desde que Daniel Ortega recuperó la banda presidencial, el sistema democrático nicaragüense se ha deteriorado poco a poco. En la actualidad, el Gobierno orteguista se caracteriza por un control absoluto de las instituciones, como la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Nacional, a esto se le añade la falta de una oposición real. Esto ha permitido que Ortega realice reformas que buscan adjudicarle mayor poder y su uso desmedido, entre las que destacan la modificación a la Constitución para reelegirse indefinidamente y presentarse con su esposa, Rosario Murillo como

91 López, E. (2018), "Turbas orteguistas quemaron Radio Darío en León", *La Prensa*, 22 de abril de 2018.

92 Chamorro, E. (2018), "Obispos solicitarán al Gobierno una aclaración sobre Ley antilavado", *La Prensa*, 17 de abril de 2018.

fórmula presidencial en las polémicas elecciones de 2016. En mayo de 2017, durante el habitual discurso del Día del Trabajo, el presidente Salvador Sánchez Cerén elogió esos comicios como “una derrota de la oligarquía nicaragüense”. A estas declaraciones se le sumaron las palabras del entonces secretario de Gobernabilidad y Comunicaciones, Eugenio Chicas quien las calificó de “ejemplares y transparentes”⁹³.

Adicionalmente, el pacto con el sector privado le ha permitido a Ortega instaurar un régimen corporativista autoritario, caracterizado por ser un “régimen político no democrático, en el que el Estado, encarnado en el líder máximo a la cabeza de su partido hegemónico, confiere a las asociaciones de grandes empresarios el monopolio de la representación de sus intereses y del resto de la sociedad”⁹⁴. La economía nicaragüense ha crecido a un ritmo acelerado en los últimos años, en comparación con el resto de Centroamérica, concediendo mayores libertades a las empresas privadas, en detrimento de la democracia.

El Gobierno salvadoreño no ha condenado la represión y abuso a los derechos humanos perpetrados por el Gobierno orteguista, pese a los pronunciamientos de la comunidad internacional y a la investigación llevada a cabo por la CIDH. El único pronunciamiento con respecto a lo sucedido en Nicaragua se dio a conocer el 16 de mayo⁹⁵, después de haber iniciado el diálogo y cuando la cifra de fallecidos pasaba del medio centenar. En un breve comunicado de prensa, la presidencia de la República expresó su “alegría” por el inicio del diálogo y felicitó tanto a la iglesia católica por ser la mediadora como a la CIDH por investigar los hechos de violencia. También exhortó al gobierno y a la oposición nicaragüenses a avanzar en las reuniones para devolver la “estabilidad y prosperidad” que caracterizan a Nicaragua. Por último, la presidencia de la República expresó su respeto y cariño al pueblo y gobierno de Nicaragua, enfatizando que cuentan con el apoyo de El Salvador en todo momento. Sin embargo, ni el mandatario ni el canciller en su nombre condenaron la represión del gobierno y los hechos de violencia perpetrados por el régimen.

Por otro lado, el FMLN respaldó al gobierno de Daniel Ortega. Durante una entrevista realizada el 25 de abril, Nidia Díaz, recién electa coordinadora del grupo parlamentario del partido de gobierno, condenó la “acción vandálica que busca desestabilizar al pueblo nicaragüense”. Además, elogió al Gobierno nicaragüense porque trató de evitar los disturbios. El secretario general, Medardo González, se pronunció en la misma línea el 1° de mayo de 2018, durante un evento con bases del partido, que contó con la presencia de los precandidatos Gerson Martínez y Hugo Martínez. González externó su apoyo a Ortega y a su partido, el Frente Sandinista de Liberación Nacional⁹⁶ y denunció que el pueblo nicaragüense estaba siendo agredido por “el mismo tipo de terroristas que atacaron a Venezuela”. En una entrevista concedida el 2 de mayo, González señaló que Nicaragua es un buen

93 FUSADES (2017), “El Salvador. Año Político 2016 – 2017”, Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2017.

94 Chamorro, C. (2018), “¿‘Modelo Cosep’, o el régimen de Ortega?”, *El Confidencial*, 2 de enero de 2018.

95 Presidencia de la República de El Salvador (2018), “El Salvador saluda el inicio del diálogo en Nicaragua”, 16 de mayo de 2018.

96 Redacción El Diario de Hoy (2018), “FMLN apoya la represión brutal de Daniel Ortega”, *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2018.

ejemplo para Centroamérica ya que ha logrado articular al Estado y a los sectores productivos. Para González, las protestas están siendo promovidas por “la derecha”⁹⁷. El 14 de mayo, la fracción del grupo parlamentario del FMLN divulgó un comunicado en el que apoyó a Daniel Ortega sin responsabilizarlo de los actos de violencia ocurridos durante las protestas. También expresó el llamado al diálogo y exhortó a todos los sectores nacionales a encontrar una solución pacífica⁹⁸.

Por su parte, el principal partido de oposición recomendó al Gobierno de Nicaragua el cese de la represión y lamentó la pérdida de vidas por los ciudadanos nicaragüenses que han buscado expresarse libremente. Instó a la sociedad civil y gobierno nicaragüenses a buscar la restitución de la paz y la institucionalidad. Por último, hizo un llamado a los salvadoreños a mantenerse vigilantes, ya que Nicaragua comparte el mismo faro (haciendo alusión a Venezuela) que el actual Gobierno de El Salvador⁹⁹. El actual presidente de la Asamblea Legislativa, Norman Quijano¹⁰⁰ y diputado por ARENA, también emitió un comunicado y exhortó al cese de los diferentes actos de represión en contra de los ciudadanos nicaragüenses, quienes se han expresado de forma pacífica.

Relaciones multilaterales

ONU

Naciones Unidas impulsó el “Programa Conjunto de Paz para la generación post-conflicto”, el cual tiene como propósito abonar a la tarea permanente de construcción de la paz. El esfuerzo será financiado a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (PBF, por sus siglas en inglés) por un monto de \$2.2 millones de dólares¹⁰¹.

Por otra parte, en octubre de 2017, el Gobierno de El Salvador firmó con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) el Plan de Acción del Programa de País 2016 – 2020. Por medio de este programa se busca fortalecer las iniciativas vinculadas con la información de datos socio-demográficos, la promoción de los derechos de las mujeres, entre otros ámbitos importantes del desarrollo social. Entre 2012 y 2015, la UNFPA realizó diversas acciones enfocadas en la mejora de datos socio-demográficos, con la salud sexual y reproductiva, la incorporación del enfoque de género en el sector judicial, entre otras¹⁰².

97 Pacheco, M. (2018), “Nicaragua ha sido un buen ejemplo”, dice Medardo González, pese a los 63 muertos en protestas”, *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2018.

98 Grupo Parlamentario del FMLN (2018), “Comunicado”, 14 de mayo de 2018.

99 ARENA, “Los diputados de ARENA se solidarizan con los hermanos nicaragüenses que buscan expresarse libremente”, Comunicado de prensa, 11 de mayo de 2018.

100 Asamblea Legislativa (2018), “Presidente Asamblea Legislativa se solidariza con víctimas de represión en Nicaragua y pide resultados en diálogo”, Comunicado, 14 de mayo de 2018.

101 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), “Gobierno de El Salvador y ONU presentan Programa Conjunto de Paz para la generación post-conflicto”, 21 de agosto de 2017.

102 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), “GOES y UNFPA firman Plan de Acción del Programa de País 2016-2020”, 6 de octubre de 2017.

SICA

El excanciller Hugo Martínez participó en la antesala de la XLIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; se trató de la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Según la información de Cancillería, en este encuentro los ministros resaltaron los esfuerzos para avanzar en la concreción de una “agenda estratégica priorizada”, planteada en junio de 2016 por los mandatarios en la Cumbre de Roatán, a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁰³.

La XLIX Cumbre marcaría el traspaso de la presidencia pro t mpore a Panamá para el segundo semestre de 2017; el cargo era ejercido por Costa Rica. Esta última cumbre estuvo enfocada en los procesos de integración y seguridad. En esta cumbre se nombr  al expresidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, como Secretario General del SICA para el periodo 2017-2021.

En diciembre de 2017, la República Dominicana asumió la presidencia pro t mpore del SICA para el primer semestre de 2018. El presidente del país caribeño, Danilo Medina, proclamó que promover  una Estrategia Regional Digital, cuyo referente será República Digital, programa que lleva a cabo el gobierno dominicano para reducir la brecha digital¹⁰⁴.

Cooperación al Desarrollo

De acuerdo a fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁰⁵ en 2017 se sobrepasó el umbral de US\$1,200 millones en cooperación para el desarrollo con respecto a la anterior gestión. La cifra de cooperación llegó a US\$400 millones durante la administración Saca y durante la presidencia de Mauricio Funes se triplicó a US\$1,200 millones¹⁰⁶. Al cuarto año de la gestión, según fuentes consultadas del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cooperación alcanzó los US\$1400 millones¹⁰⁷. De igual forma, en el período analizado la cantidad de cooperación recibida ha sido menor con respecto a otros años (Cuadro 1), debido a que la cooperación se negoció al principio de la gestión con el propósito de garantizar los montos a recibir en este concepto¹⁰⁸. Adicionalmente, en los 4 años de gestión, El Salvador ha gestionado 282 proyectos de Cooperación Sur – Sur, 57 de ellos gestionados en 2017 y 11 en los primeros meses de 2018.

103 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), “Cancilleres del SICA resaltan relevancia de fortalecer Agenda Estratégica Priorizada”, 28 de junio de 2017.

104 Cabrera, N. (2017), “República Dominicana asume la presidencia Pro Témpore del SICA”, *Diario Libre*, 15 de diciembre de 2017.

105 Entrevista realizada al viceministro de Cooperación al desarrollo, Jaime Miranda realizada el 27 de abril.

106 Para un desglose pormenorizado de la cooperación recibida en los últimos nueve años, revisar el Anexo I al final de este documento.

107 *Ibíd.*

108 *Ibíd.*

Cuadro 1. Montos de cooperación desembolsados en las administraciones Funes y Sánchez Cerén

Tipo de cooperación	Subtipo	Período de gestión*											
		Administración Funes						Administración Sánchez Cerén					
		2009 – 2010	2010 – 2011	2011 – 2012	2012 – 2013	2013 – 2014	2014 – 2015	2015 – 2016	2016 – 2017	2017 – 2018			
Oficial	Bilateral	\$168,995,284.00	\$338,646,061.23	\$107,724,234.39	\$98,340,275.75	\$60,295,014.75	\$363,005,351.00	\$275,212,792.42	\$116,411,242.00	\$36,978,298.00			
	Multilateral	\$90,219,792.54	\$311,726,092.00	\$ 91,429,891.22		\$ 5,190,714.34	\$620,239,721.00	\$ 3,040,000.00		\$ 358,484.00			
	Total por año de gestión	\$259,215,076.54	\$650,372,153.23	\$199,154,125.61	\$98,340,275.75	\$65,485,729.09	\$983,245,072.00	\$278,252,792.42	\$116,411,242.00	\$37,336,782.00			
	Totales por gestión	\$1,272,567,360.22					\$1,415,245,888.42						

*El año de gestión comprende desde el mes de junio a mayo.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del SICDES.

Diplomacia económica

Representaciones especiales en países clave

El programa de la Consejerías Económicas, Comerciales y de Turismo (CECT) ha permitido que el país cuente con una red adscrita a las sedes diplomáticas y consulares cuya función principal es fomentar, ampliar y diversificar los vínculos económico-comerciales de turismo e inversión. Este es un esfuerzo interinstitucional entre el Ministerio de Economía, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA); el inicio de su implementación fue en 2014.

Entre junio de ese año hasta la fecha se han establecido 15 CECT en diversos países que son estratégicos para El Salvador. Entre los resultados obtenidos de este programa, la Cancillería señala que se han atendido a 262 empresas salvadoreñas y negociado más de US\$9 millones en proyecciones de ventas¹⁰⁹. Por otro lado, también se han realizado 30 Foros de Negocios y de Oportunidades de Inversión, se ha participado en 133 ferias comerciales en el exterior y se promovieron 33 Misiones comerciales en el exterior¹¹⁰.

Atención ciudadana a connacionales en el exterior

De acuerdo a información oficial provista por Cancillería, en el marco del Programa “El Salvador es tu casa” se han realizado diferentes iniciativas para la reinserción de personas retornadas. Parte de ello, es que 147 salvadoreños retornados se han beneficiado con la creación de negocios propios por medio de capital semilla y apoyo psicosocial por medio del Proyecto de reinserción económica y psicosocial de personas retornadas a El Salvador con el apoyo de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

Además, a través del Proyecto piloto de inserción productiva para migrantes retornados a El Salvador en conjunto con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y bajo la modalidad de emprendimiento solidario, 208 migrantes retornados del departamento de Usulután, uno con los más altos índices de migración, han tenido asesoría técnica, capacitaciones en habilidades para la vida, planes de negocio, seguimiento y monitoreo.

109 Información oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, provista por la Unidad de Acceso a la Información Pública.

110 *Ibíd.*

ANEXO I. Consolidado de montos recibidos por cooperantes entre los años 2009 a 2018

Tipo	Subtipo	Cooperante	Período de gestión											
			Administración Funes		Administración Sánchez Cerén									
			2009 – 2010	2010 – 2011	2011 – 2012	2012 – 2013	2013 – 2014	2014 – 2015	2015 – 2016	2016 – 2017	2017 – 2018			
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Alemania	\$ 14,000,000.00			\$ 39,537,349.12	\$ 14,368,276.75			\$ 3,184,221.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Agencia Catalana de Cooperación al Desar												\$ 232,072.00
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Corea	\$ 1,000,000.00	\$ 6,300,000.00	\$ 2,350,000.00	\$ 6,200,000.00	\$ 3,759,200.00			\$ 1,600,000.00	\$ 9,113,339.00			\$ 1,256,226.00
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Chile								\$ 100,000.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	España	\$ 50,211,529.00	\$ 233,717,051.09						\$ 130,000,000.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Estados Unidos	\$ 65,965,568.00	\$ 90,838,611.00	\$ 31,629,700.00	\$ 40,398,400.00	\$ 36,580,844.00			\$ 64,000,000.00	\$ 97,850,000.00			
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Francia		\$ 1,000,000.00	\$ 800,000.00									
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Italia		\$ 4,223,732.48	\$ 17,400,000.00		\$ 742,500.00							\$ 31,590,000.00
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Japón	\$ 20,318,187.00	\$ 2,100,000.00	\$ 9,184,162.13	\$ 9,959,195.00	\$ 2,922,677.00			\$ 9,700,000.00			\$ 9,447,903.00	\$ 3,900,000.00
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Luxemburgo			\$ 28,115,332.26									
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Marruecos		\$ 50,000.00										
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	México				\$ 50,000.00				\$ 65,100,000.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Noruega					\$ 50,910.00							
Ayuda Oficial al Desarrollo	Bilateral	Taiwán	\$ 17,500,000.00	\$ 416,666.66	\$ 18,245,040.00	\$ 2,195,331.63	\$ 1,870,607.00	\$ 48,710,000.00		\$ 1,528,571.42				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	BID						\$ 3,944,645.00						
Ayuda No Oficial al Desarrollo	Multilateral	Enfants Du Monde								\$ 391,000.00				\$ 358,484.00
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	FAO		\$ 33,747.00	\$ 1,339,155.22					\$ 4,226,164.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	FCRE								\$ 2,710,000.00				

Tipo	Subtipo	Cooperante	Periodo de gestión												
			Administración Funes		Administración Sánchez Cerén										
			2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016	2016 - 2017	2017 - 2018				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	OIEA	\$ 805,985.00												
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	OIT	\$ 873,415.34	\$ 10,186,200.00											
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	ONU									\$ 411,677,912.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	OPS - OMS	\$ 3,016,076.00												
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	PMA			\$ 514,206.00										
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	PNUD	\$ 20,424,416.20	\$ 251,692,481.00	\$ 12,145,330.00				\$ 5,190,714.34						
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	UE	\$ 64,582,300.00	\$ 49,735,600.00	\$ 77,431,200.00						\$ 200,000,000.00				
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	UNFPA	\$ 54,584.00												
Ayuda Oficial al Desarrollo	Multilateral	UNICEF	\$ 196,120.00	\$ 78,064.00											
Total por año de gestión			\$ 259,215,076.54	\$ 650,372,153.23	\$ 199,154,125.61	\$ 98,340,275.75			\$ 65,485,729.09	\$ 983,245,072.00	\$ 278,252,792.42	\$ 116,411,242.00		\$ 37,336,782.00	
Total por administración			\$ 1,272,567,360.22								\$ 1,415,245,888.42				

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del SICEDES.

iv. Compromiso con la democracia

Durante los cuatro años del actual gobierno se han ponderado ciertas acciones del Presidente para establecer una apreciación de su compromiso con la democracia. A un año de finalizar su período, el presidente Sánchez Cerén, a pesar de algunos incidentes, ha respetado en su gestión los principios generales de la democracia representativa y no ha promovido ningún cambio constitucional o alteración de facto contra la misma.

No se puede afirmar lo mismo de su partido, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que en reiteradas ocasiones, sobre todo antes del 4 de marzo cuando ésta era una perspectiva concreta, ha expresado sus intenciones de concentración del poder y control partidario de las principales instituciones públicas. De igual manera, ha hecho reiteradas amenazas de alterar la forma de gobierno y amenazas de irrespeto a algunas libertades y derechos establecidos en la Constitución de la República, entre otros. El partido oficial ha emprendido acciones con el fin de

reformular la Carta Magna en el sentido de establecer consultas populares de carácter vinculante y la elección, a través del voto directo, igualitario y secreto, de los magistrados de la Sala de lo Constitucional¹. Se trata de aspectos fundamentales que claramente contradicen los principios establecidos en la Constitución así como los compromisos asumidos en el manifiesto a la nación firmado por el presidente Sánchez Cerén durante la campaña electoral en 2014, previo a la segunda vuelta, y reiterados en la “carta a la nación” ya como presidente electo².

Esta inconsistencia de discurso entre el gobernante y el FMLN, al menos de forma pública, y el silencio del mandatario, que en el peor de los casos ha podido interpretarse como un respaldo a la cúpula de su partido, es lo que en estos cuatro años ha despertado incertidumbre sobre la protección y defensa del sistema democrático desde el Ejecutivo.

La apreciación sobre el compromiso con la democracia por parte del presidente Sánchez Cerén durante los últimos 12 meses, consta de tres elementos. En primer lugar se aborda la continuidad, aunque disminuida en frecuencia, de las amenazas hacia la Sala de lo Constitucional (SCN) de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), actitud que atenta contra la independencia judicial y la separación de poderes. En segundo lugar se presenta el reiterado apoyo del Presidente al régimen antidemocrático establecido en Venezuela. Por último, se destacan otras acciones en materia democrática como la promoción de espacios de diálogo, aunque con resultados insuficientes, y el apoyo a la protección del gremio periodístico.

La continúa amenaza hacia la Sala de lo Constitucional

Las intimidaciones hacia los magistrados de la Sala de lo Constitucional han sido una constante durante el actual gobierno. Varias de las sentencias dictadas por la Sala han incomodado y han forzado un giro de timón del Ejecutivo hacia una ruta ni planificada ni compartida. Los argumentos en contra por parte del Presidente y del partido oficial siempre caracterizan a la Sala como un ente absoluto y confrontativo cuyos fallos deliberadamente buscan entorpecer y dañar el desempeño del gobierno. Como se ha señalado en anteriores apreciaciones, que ha hecho FUSADES, el disenso hacia el contenido de las resoluciones es válido en un sistema democrático; lo inaceptable es la descalificación y la amenaza, sobre todo si proviene de la persona que ostenta la más alta magistratura y cuya función constitucional es garantizar la armonía social y ejercer el rol de Jefe de Estado.

1 Chávez, G. (2017), “FMLN insiste en reforma a Constitución y ataca a Sala”, *Diario El Mundo*, 21 de diciembre de 2017.

2 Manifiesto a la nación de la fórmula presidencial del FMLN, febrero de 2014 y Carta a la nación de Salvador Sánchez Cerén, presidente electo 2014-2019, y Oscar Ortiz, vicepresidente electo 2014-2019, marzo de 2014.

En los últimos doce meses dos sentencias de la Sala de lo Constitucional propiciaron declaraciones del presidente Sánchez Cerén actitud que, se reitera nuevamente, atenta contra la independencia de poderes. La primera en relación al fallo que dejó sin efecto la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones aprobada por la Asamblea Legislativa en la que se modificaba el techo del Fondo de Obligaciones Previsionales (FOP) del 45% al 50%³. En su momento el mandatario condenó la resolución de la Sala y la calificó de *“política y que solo busca dañar a los jubilados y crear el caos y desestabilización. Apartándose del orden jurídico y constitucional, la Sala, como máximo tribunal, viola el debido proceso y emite sentencias con la intención de crear crisis y confrontación”*⁴. En este contexto el Presidente, en cadena nacional, culpó a la Sala de afectar el pago de las pensiones de más de 175 mil jubilados e hizo un llamado a la población a *“estar atenta y respaldar al gobierno en las medidas que tomará”*⁵.

El respaldo del mandatario al nombramiento de directores de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), fue un segundo hecho que desencadenó en una amenaza directa hacia los magistrados de la Sala. La elección del abogado Marcos Gregorio Sánchez Trejo, como director propietario, y del señor Félix Cardona, como director suplente, se dio en medio de señalamientos por el presunto vínculo familiar del primero con un alto ejecutivo de una empresa distribuidora de energía y por la relación formal del señor Cardona con el FMLN, al haber sido concejal de la alcaldía de San Juan Opico por dicho partido en el período 2009-2012⁶. Asimismo, se cuestionó que en la votación participaron asociaciones gremiales recién autorizadas por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial en un “tiempo record” en comparación con el plazo que toma la inscripción de entidades del mismo tipo, con la clara intención de influir en la elección.

A pesar de las dudas sobre la falta de transparencia e irregularidades en el proceso, el Presidente de la República ordenó al Ministro de Economía, en ese momento Tharsis Salomón López, juramentar a los nuevos funcionarios electos⁷. En relación a este asunto, el presidente Sánchez Cerén aseguró que *“ha sido el proceso más transparente que se ha realizado”*⁸ y respecto a los reclamos de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) pronunció que *“pueden acudir a la Sala de lo Constitucional, porque ya ellos saben cómo actúa la Sala, pero todos también tenemos en la mira a la Sala por cómo está actuando, cómo está procediendo”*⁹. El uso de algunas palabras del Presidente y la connotación

3 La reforma se aprobó el 18 de julio de 2017 con 43 votos de diputados del FMLN, GANA y PCN.

4 Redacción LPG (2017), “Sánchez Cerén condena resolución de la Sala, y la responsabiliza de impedir el pago de pensiones”, *La Prensa Gráfica*, 27 de julio de 2017.

5 *Ibíd.*

6 Guzmán, J. y Velásquez, E. (2017), “Sánchez Trejo asumirá cargo en la SIGET el 1 de enero”, *El Diario de Hoy*, 29 de noviembre de 2017.

7 Meléndez, C. (2017), “Presidente avala la cuestionada elección de directiva SIGET”, *La Prensa Gráfica*, 26 de noviembre de 2017.

8 Presidencia de la República (2017), “Presidente respalda elección de directores SIGET: ha sido el proceso más transparente que se ha realizado”, 25 de noviembre de 2017.

9 *Óp. cit.* Meléndez, C. (2017), “Presidente avala la cuestionada elección de directiva SIGET”

negativa comúnmente aceptada de éstas, acompañado del contexto en el que se pronunció el mensaje, se interpretó como una amenaza a la Sala.

Es preocupante la acumulación de advertencias en contra de la Sala de lo Constitucional, sobre todo cuando se pide a la población apoyar las “medidas” que el gobierno adoptará para contrarrestar las decisiones de la Sala y aún más grave cuando quien las pronuncia es el Presidente de la República, del cual se espera y demanda un respeto absoluto a la institucionalidad. Las declaraciones del mandatario generaron críticas de parte de varios miembros de la sociedad civil en las que solicitaban una explicación sobre lo expresado¹⁰.

La ANEP presentó un amparo ante la Sala de lo Constitucional contra la decisión del Presidente, el cual fue admitido en virtud de la supuesta vulneración de los siguientes derechos: “i) a la protección no jurisdiccional por la aparente falta de motivación de la resolución emitida al dilucidar el incidente planteado por el representante de esa organización empresarial el día de la referida elección; y ii) a la seguridad jurídica y libre asociación en lo concerniente a la elección libre de sus representantes, en vista del posible fraude de ley en el procedimiento de elección por la supuesta dilación injustificada ocasionada por las prórrogas de las convocatorias para presentar candidatos y la fecha de la elección, así como por la conformación de varias asociaciones de manera expedita durante ese período de prórroga para que estas emitieran su voto a favor de los candidatos que resultaron electos y la negativa de conceder las credenciales respectivas a algunas gremiales empresariales para que votaran”¹¹.

En respuesta a la demanda de la ANEP se dictó una medida cautelar consistente en la suspensión temporal e inmediata de los directores nombrados como parte de la Junta de Directores de la SIGET. Días después de conocida la admisión del amparo el abogado Sánchez Trejo renunció como director propietario de la SIGET¹².

A lo largo de estos cuatro años, la narrativa del Presidente y la del FMLN en torno a la actuación de la Sala de lo Constitucional ha sido coincidente. Hay una clara complicidad entre ambos actores cuando se trata de embestidas y descalificaciones respecto de los magistrados que integran esa instancia. El FMLN incluso ha elevado el nivel, advirtiendo a los magistrados que los demandará judicialmente por los supuestos delitos de prevaricato y abuso de autoridad, una vez que culmine su período en julio de 2018¹³.

10 Miranda, G. (2017), “Abogados piden al presidente aclarar declaraciones contra Sala de lo Constitucional”, *El Diario de Hoy*, 25 de noviembre de 2017 y Meléndez, C. (2017), “FMLN radicaliza discurso en contra de la empresa privada, la Sala y medios”, *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

11 Sala de lo Constitucional (2018), Amparo 676-2017, resolución de admisión, 17 de enero de 2018.

12 Miranda, G. y Fonseca, M. (2018), “Sánchez Trejo renuncia como director propietario de la SIGET”, *El Diario de Hoy*, 22 de enero de 2018.

13 Benítez, B. y Pacheco, M. (2017), “FMLN amenaza con demandar a magistrados de Sala de lo Constitucional”, *La Prensa Gráfica*, 24 de octubre de 2017.

El reiterado apoyo al régimen antidemocrático de Venezuela

La llegada del FMLN al poder facilitó el establecimiento de una relación oficial y cercana con el gobierno del fallecido presidente de Venezuela Hugo Chávez y con el actual gobernante Nicolás Maduro. El apoyo del presidente Sánchez Cerén al marco ideológico del socialismo del siglo XXI que caracteriza a Venezuela ha sido incondicional a lo largo de todo su mandato.

El gobierno de Nicolás Maduro cuyo régimen irrespeta las libertades de sus ciudadanos, utiliza la violencia como método de represión y control, mantiene secuestrada a la institucionalidad democrática, ignora la grave crisis humanitaria que padece la población, procesa judicialmente a sus detractores y no permite la celebración de elecciones libres, transparentes y justas, es uno de los principales referentes y ejemplos de “democracia” para el presidente Sánchez Cerén.

Durante este cuarto año el Gobierno de El Salvador calificó de “extraordinario” el proceso electoral para la conformación de la Asamblea Constituyente en Venezuela y manifestó que se había caracterizado “por el orden, la buena organización y el compromiso cívico de la sociedad venezolana que se abocó a las urnas con un significativo nivel de participación”¹⁴. Se trató de un proceso que no cumplió con los requisitos establecidos en la Constitución de ese país ni con los parámetros de una elección con integridad y cuyos resultados fueron desconocidos por la empresa responsable de la transmisión y procesamiento de resultados electorales, al denunciar la manipulación de los datos por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE)¹⁵. La Asamblea Constituyente nació como una salida del régimen para legitimar “las sistemáticas violaciones a la Constitución Bolivariana y permitir la consolidación del poder autoritario”¹⁶.

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, expresó que el proceso de elección de la Constituyente en Venezuela *“se llevó a cabo masacrando los principios básicos de la transparencia, neutralidad y universalidad que deben caracterizar a comicios libres y confiables”* y añadió que *“una elección legítima no puede celebrarse en un ambiente de represión y violencia. La coacción y compra de votos fue evidente. El principio de libertad de sufragio fue vulnerado de manera flagrante”*; además OEA desconoció el proceso y reafirmó que *“desde un principio se denunció su nulidad de origen, su inconstitucionalidad y la manipulación forzada y selectiva de las circunscripciones parroquiales para forzar resultados favorables a la perpetuación del régimen”*¹⁷.

14 Presidencia de la República (2017), “Gobierno de El Salvador felicita a Venezuela por su extraordinario proceso electoral”, Comunicado, 31 de julio de 2017.

15 FUSADES (2017), “Venezuela: la necesaria defensa internacional de la democracia. Consecuencias para la política migratoria y las relaciones económicas y comerciales entre Estados Unidos y El Salvador”, Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2017.

16 *Ibíd.*

17 OEA (2017), “Mensaje del Secretario General sobre Venezuela”, Comunicado de prensa, referencia D-025/17, 31 de julio de 2017.

Mientras el gobierno del presidente Sánchez Cerén continúa apoyando a un país en el que se ha roto el orden constitucional y en el que se violan todos los principios democráticos de un sistema republicano, los gobiernos de países como Colombia, Argentina, Panamá, México, Costa Rica, Estados Unidos y la Unión Europea, por mencionar algunos, demandan al presidente Maduro el restablecimiento inmediato de la democracia¹⁸.

El respaldo del presidente Sánchez Cerén a la dictadura instaurada en Venezuela constituye una falta grave en materia democrática. Si el mandatario avala un régimen antidemocrático ¿Qué se puede esperar para el país? ¿Por qué el Presidente continúa defendiendo un gobierno totalitario? ¿Qué gana el Ejecutivo al aliarse a un país que ha sumido en la miseria a sus habitantes? Si bien el presidente Sánchez Cerén no ha atentado contra la democracia salvadoreña, el acompañamiento e identificación con un régimen opuesto a ella, representa un riesgo latente para la forma de gobierno establecida en la Constitución salvadoreña.

El vínculo entre ambos gobiernos se vio fortalecido por la visita al país, en febrero de 2018, del Canciller venezolano, Jorge Arreaza en su “gira de la dignidad”. En el mensaje de despedida pronunció las siguientes palabras de agradecimiento hacia el mandatario salvadoreño: *“mil gracias compañero presidente Sánchez Cerén por su solidaridad y orientaciones. Le reitero el abrazo de su hermano presidente Nicolás Maduro y del pueblo bolivariano de Venezuela”*¹⁹.

El reconocimiento público por parte del Gobierno de El Salvador ante las elecciones del 20 de mayo de 2018 en Venezuela reafirma la complicidad que existe con el actual régimen de ese país suramericano. El gobierno “destaca el desarrollo pacífico y ejemplar de los comicios” y expresa que las elecciones “son un paso fundamental en su avance democrático”²⁰, declaraciones alrededor de un proceso que carece de todo sentido democrático. Al respecto el Secretario Almagro expresó que *“no reconocemos a Nicolás Maduro como el presidente legítimo de Venezuela”* y añadió que *“las instituciones no tienen ninguna legitimidad ni credibilidad. El sistema político, sus autoridades y su presidente son un fraude”*²¹. Por su parte, como ya se señaló en el apartado sobre las bases de sustentación del Presidente, el Grupo de Lima que concentra a los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía, a través de un comunicado conjunto no reconocieron la legitimidad del proceso electoral celebrado, acordaron reducir el nivel de sus relaciones diplomáticas con Venezuela y

18 Redacción elsalvador.com (2017), “Gobierno de El Salvador externa su apoyo a la Constituyente de Maduro en Venezuela”, *El Diario de Hoy*, 31 de julio de 2017.

19 Redacción política (2018), “Canciller de Venezuela agradece orientaciones a Sánchez Cerén”, *Diario el Mundo*, 16 de febrero de 2018.

20 Presidencia de la República (2018) “El Salvador felicita a la República Bolivariana de Venezuela y reconoce el resultado de las elecciones presidenciales”, Comunicado, 20 de mayo de 2018.

21 OEA (2018), “Mensaje del Secretario General de la OEA sobre elecciones en Venezuela”, referencia: D-019/18, 21 de mayo de 2018.

decidieron que presentarán una nueva resolución ante la OEA sobre la situación venezolana, entre otras acciones²². En este mismo sentido, algunos exmandatarios reunidos en el grupo IDEA calificaron de farsa el proceso y solicitaron la suspensión de Venezuela de la OEA²³.

La posición del partido FMLN ante la crisis política que vive Nicaragua ha sido similar a la postura adoptada con Venezuela. El partido oficial, en voz de sus principales dirigentes, ha defendido la brutal represión del gobierno del presidente Daniel Ortega contra ciudadanos cansados de un régimen opresor y que los priva de libertades. Medardo González, Secretario General del FMLN, expresó *“mi solidaridad y nuestra solidaridad con el pueblo nicaragüense que está siendo agredido, que está siendo atacado por el mismo tipo de terroristas que atacaron a Venezuela”* y añadió que *“estamos condenando esa acción vandálica (en Nicaragua), que busca desestabilizar a un pueblo, esos que destruyen los bienes de un pueblo, que aprovecharon para intentar darle vuelta al gobierno de Ortega”*²⁴. El gobierno aún no sienta una posición pública respecto a la agresión contra miles de estudiantes y manifestantes en Nicaragua, sin embargo, la línea del discurso ha sido un pleno apoyo a todas las acciones del presidente Ortega. En el apartado sobre política exterior se desarrolla con mayor amplitud este aspecto.

Otras acciones en materia democrática

La promoción de espacios de diálogo y la defensa de la libertad de prensa y la libertad de expresión, son esfuerzos importantes que ha promovido el presidente Sánchez Cerén y que podrían tener un impacto positivo en la gobernabilidad y en la institucionalidad democrática.

La generación de instancias para promover el diálogo ha sido una de las principales apuestas del gobierno en el presente quinquenio. En el Plan Quinquenal de Desarrollo el fortalecimiento del diálogo es una de las estrategias del eje de trabajo de gobernabilidad democrática. Su concepción se basa en lograr un Estado concertador acompañado de la participación de la sociedad y el sector privado, como actores claves para el desarrollo²⁵.

A julio de 2017 se habían creado 17 espacios de diálogo en su mayoría con fines consultivos o para la discusión de intereses sectoriales, en los que, principalmente, se han abordado temas de desarrollo

22 Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2018), “Declaración del Grupo de Lima”, Comunicado, 21 de mayo de 2018.

23 Redacción El Nacional, “Expresidentes piden que se suspenda a Venezuela de la OEA tras comicios”, *El Nacional*, 21 de mayo de 2018.

24 Redacción El Diario de Hoy (2018), “FMLN apoya la represión brutal de Daniel Ortega”, *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2018.

25 Secretaría Técnica y de Planificación (2015), “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro”, enero de 2015.

económico y social²⁶. La iniciativa impulsada por el presidente Sánchez Cerén ha logrado reunir, en distintas mesas, a representantes de la clase política, la sociedad civil, la empresa privada y de otros sectores, para hablar, analizar, discutir y llegar a acuerdos. Espacios que deben privilegiarse y potenciarse para obtener resultados concretos.

Al margen de la utilidad del establecimiento de instancias de diálogo y de la importancia de éstas para la integración, la pluralidad y la inclusión de distintos actores del país en el proceso de toma de decisiones, no puede dejar de señalarse la poca efectividad y las fallas en el diseño de los mismos. No hay claridad en los objetivos que se persiguen, no existe un método definido al momento del desarrollo de la discusión, la percepción generalizada de los participantes es negativa ante la falta de resultados y el incumplimiento de acuerdos. Todos estos hechos limitan el potencial de esos espacios. También debe señalarse que “el incremento de los ejercicios de diálogo no ha potenciado el diseño de políticas, sino, más bien, el establecimiento de pactos sectoriales que no son armonizados con las intervenciones gubernamentales implementadas”²⁷.

Por otro lado, ante la trágica muerte de una periodista de La Prensa Gráfica, el presidente Sánchez Cerén, además de condenar enérgicamente el hecho, expresó que apoyará la elaboración de un anteproyecto de ley para proteger a los periodistas. El mandatario, en una reunión celebrada con los directores de medios de comunicación, expresó que *“somos un país respetuoso de la libertad de expresión y la libertad de prensa...queremos reafirmar todo nuestro empeño por continuar garantizando la libertad de prensa y la libertad de expresión”*²⁸; y añadió que *“el sector periodístico necesita tener toda la confianza y toda la tranquilidad para realizar sus labores, que son labores tan necesarias para un país, como es mantener informada a la población”*²⁹.

La reacción del Presidente refuerza de forma positiva dos principios generales de la democracia, la libertad de prensa y la libertad de expresión. Ambos son pilares indispensables para la defensa del sistema de libertades y para consolidar la forma de gobierno democrática en el país. La actuación del presidente Sánchez Cerén abona a mantener una relación de armonía con los medios de comunicación y contribuye a garantizar la difusión de la pluralidad de ideas.

26 FUSADES (2018), “Diálogo democrático y políticas públicas en El Salvador”, Análisis político, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2018.

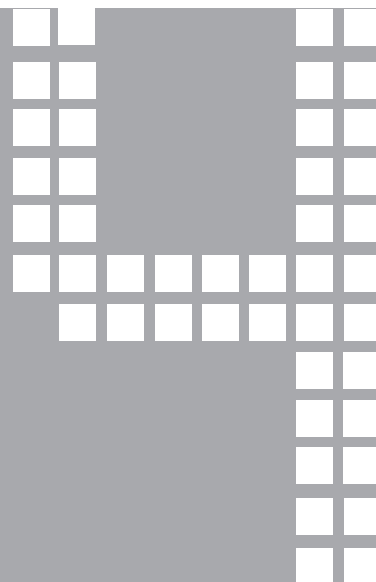
27 *Ibíd.*

28 García, E. (2018), “Presidente Sánchez Cerén ofrece seguridad a los periodistas”, *Diario El Mundo*, 17 de abril de 2018.

29 Laguan, J. (2018), “Presidente Cerén se reúne con jefes de medios de comunicación y mesa de protección a periodistas”, *La Prensa Gráfica*, 16 de abril de 2018.

CAPÍTULO II

Elecciones legislativas y municipales de 2018



Después de nueve elecciones legislativas y municipales y cinco presidenciales, desde la firma del Acuerdo de Paz, la modernización del sistema electoral, en su concepción más amplia, es todavía una tarea en construcción. Las listas abiertas y el consecuente mecanismo del voto combinado -o “cruzado” como lo identifican los ciudadanos- han conformado un sistema que responde y empodera al elector, pero aún no se terminan de medir sus efectos en el sistema de partidos. Por otra parte, el gobierno central mantiene una política de recortes al presupuesto de las elecciones sin que medie una justificación y un debate con la autoridad electoral acerca del costo que significa el montaje de los comicios, lo cual deviene, como se describirá más adelante, en una débil campaña de educación cívica, en el cuestionado trabajo de las empresas encargadas del procesamiento y la transmisión de los resultados electorales preliminares y en la insuficiente capacitación de los integrantes de las Juntas Receptoras de Votos (JRV), entre otros aspectos. Asimismo, el Tribunal Supremo Electoral

(TSE) continúa bajo un modelo concentrado que lo obliga a organizar y administrar las elecciones y, a su vez, a aplicar justicia electoral, con un déficit importante en esta última área y una creciente desconfianza hacia la primera producto, principalmente, del caos en las elecciones de 2015. El financiamiento que reciben las organizaciones partidarias, que en el caso de El Salvador proviene tanto del Estado como de los privados – conocido como sistema mixto- sigue sin un régimen de fiscalización y de regulación que permitan transparentar la información con la finalidad de evitar abusos que generen inequidades o deriven en graves casos de corrupción.

Bajo este contexto el presente capítulo aborda el desarrollo de las elecciones del pasado 4 de marzo de 2018, con especial énfasis en el análisis cuantitativo de los resultados legislativos y municipales. Se incluye también una breve descripción de los elementos novedosos que se incorporaron en estos comicios y finaliza con algunas recomendaciones para perfeccionar futuros procesos electorales.

Organización de las elecciones legislativas y municipales de 2018

Esta sección describe los principales elementos que intervienen en la organización de las elecciones. Desde quiénes fueron los actores en contienda, los cambios más relevantes en la normativa electoral, el proceso de observación y auditoría electoral y otros aspectos de esta etapa preparatoria.

Los actores en competencia

El 4 de marzo de 2018 los ciudadanos eligieron a 84 diputados propietarios de la Asamblea Legislativa, más sus respectivos suplentes, y a los integrantes de los 262 concejos municipales. Ambas elecciones son de tipo proporcional. Los comicios legislativos se deciden para 14 circunscripciones que coinciden con la división político-administrativa del país (14 departamentos). Las elecciones municipales se circunscriben a los 262 municipios y los miembros del gobierno local varían entre 4 y 14 miembros, según la cantidad de habitantes de cada municipio.

En esta ocasión participaron diez partidos políticos oficialmente inscritos ante el TSE, aunque no todos postularon candidatos para los diferentes cargos. Algunos partidos compitieron en coaliciones. En el caso de las elecciones legislativas concurrieron ocho partidos y cuatro candidatos no partidarios; en las municipales corrieron los diez partidos registrados (ver cuadro 1). En total se disputaron 168 escaños legislativos (propietarios y suplentes), para los cuales se inscribieron 1,172 candidatos; y 2,996 miembros de concejos municipales (alcaldes, síndicos, concejales propietarios y suplentes) en los que compitieron 10,096 candidatos.

Cuadro 1. Contendientes en las elecciones de marzo de 2018

Partido político	Siglas	Asamblea Legislativa	Concejos municipales
Fraternidad Patriota Salvadoreña	FPS	X	X
Gran Alianza por la Unidad Nacional	GANA	X	X
Partido de Concertación Nacional	PCN	X	X
Partido Social Demócrata	PSD	X	X
Democracia Salvadoreña	DS	-	X
Alianza Republicana Nacionalista	ARENA	X	X
Cambio Democrático	CD	X	X
Partido Demócrata Cristiano	PDC	X	X
Partido Salvadoreño Progresista	PSP	-	X
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	FMLN	X	X
Candidatos no partidarios	NP	X	N/A

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del TSE.

De las coaliciones aprobadas por el TSE para las elecciones legislativas seis partidos presentaron candidatos a través de esta modalidad y en las municipales lo hicieron ocho institutos políticos. Estas alianzas se dieron en seis departamentos para la Asamblea Legislativa y en 46 municipios para la elección de gobiernos locales. En total se inscribieron 52 pactos de coalición. El cuadro 2 presenta el detalle de las coaliciones de 2018.

En el proceso de inscripción de candidaturas no partidarias se registran dos momentos claves. El primero tiene relación con la interposición de cuatro demandas de amparo contra los magistrados del TSE, admitidas por la Sala de lo Constitucional “por la presunta vulneración a sus derechos a optar a un cargo público y seguridad jurídica. Lo anterior, debido a que los magistrados de dicho tribunal, aparentemente omitieron de manera deliberada cumplir con los plazos establecidos en el calendario electoral”¹. Los demandantes alegaron que el Tribunal no respetó los plazos establecidos para admitir la petición de inscripción de sus candidaturas dándoles 47 días y no 90 para devolver los libros con las firmas². Al respecto la Sala ordenó “equiparar materialmente a los candidatos no partidarios en relación con los candidatos de los partidos políticos, por lo que el Tribunal Supremo Electoral deberá concederles un plazo que se extienda hasta la fecha de la inscripción de candidaturas y, de esa manera, permitirles recolectar las huellas y firmas de los ciudadanos que les apoyan”³.

1 Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional (2017), “Sala admite demanda de amparo de candidatos no partidarios contra Tribunal Supremo Electoral”, 22 de noviembre de 2017.

2 Ibid.

3 Demanda de amparo 582-2017y Acum. publicada el 6 de diciembre de 2017.

Cuadro 2. Coaliciones aprobadas por el TSE para las elecciones 2018

Elecciones legislativas		
Partidos integrantes	Departamento	
FMLN_PSD_CD	Santa Ana y Ahuachapán	
FMLN_CD	La Libertad	
ARENA_PCN	San Vicente y Morazán	
PCN_PDC	San Miguel	
Elecciones municipales		
Partidos integrantes	Departamento	Municipio
FMLN_CD_PSD	Ahuachapán	Ahuachapán
FMLN_CD_PSD_PSP	La Libertad	Nuevo Cuscatlán
FMLN_GANA	Chalatenango	Agua Caliente y San Fernando
	Cuscatlán	El Rosario y Oratorio de Concepción
	Santa Ana	Masahuat, San Sebastián Salitrillo y Texistepeque
	Sonsonate	Nahuilingo
FMLN_PSP	San Salvador	San Salvador
ARENA_PCN	Chalatenango	La Reina
	Cuscatlán	San Pedro Perulapán y Tenancingo
FMLN_PDC_PSD	Santa Ana	Santiago de la Frontera
PCN_PDC	Ahuachapán	San Francisco Menéndez
	San Miguel	Ciudad Barrios, Chapelrique, Moncagua, Quelepa y Sessori
PDC_ARENA	Santa Ana	Texistepeque
FMLN_PSD	Santa Ana	Chalchuapa y Santa Ana
GANA_FMLN_CD	La Libertad	Tamanique
PDC_CD	San Miguel	Ciudad Barrios
PDC_FMLN	San Miguel	San Gerardo
	Santa Ana	El Congo
PSD_CD	Usulután	Jiquilisco
FMLN_CD	La Libertad	Antiguo Cuscatlán, Ciudad Arce, Colón, Puerto de La Libertad, Quezaltepeque, Sacacoyo, San José Villanueva, San Juan Opico, San Pablo Tacachico, Santa Tecla y Zaragoza
	San Miguel	San Miguel
	San Salvador	Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Guazapa, San Martín y Tonacatepeque

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del TSE.

Un segundo momento se refiere a la inscripción de las referidas candidaturas. De acuerdo a información oficial del TSE se recibieron 10 solicitudes de inscripción de candidaturas no partidarias, 9 por San Salvador y 1 por San Vicente. En una primera instancia el Tribunal únicamente inscribió a un candidato no partidario por la circunscripción de San Salvador, Leonardo Bonilla, porque siendo el primero que presentó las rúbricas necesarias, fue al único al que se le validó el requisito de las 12,000 firmas. El resto de aspirantes por compartir firmas, criterio establecido por el árbitro electoral, no fueron inscritos por no alcanzar la cantidad requerida.

Uno de los aspirantes presentó una demanda de amparo en contra del TSE por una presunta vulneración de su derecho a optar a un cargo público y de seguridad jurídica⁴. La Sala de lo Constitucional decretó una medida cautelar por la que el Tribunal debió “analizar la solicitud de inscripción de los actores sin considerar la repetición de firmas y huellas que respalden a más de un candidato no partidario”⁵. La medida aplicó a todos los candidatos no partidarios que no hubieran sido inscritos por tener firmas compartidas. En total se inscribieron cuatro candidatos no partidarios todos por la circunscripción de San Salvador.

En otro orden, la Sala de lo Constitucional admitió una demanda de inconstitucionalidad contra el TSE por la inscripción como candidato a diputado propietario del actual Viceministro para la Inversión y Financiamiento para el Desarrollo, José Luis Merino, por la posible violación al artículo 127 de la Constitución que en su ordinal primero establece que “no podrán ser candidatos a diputados el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios de los organismos electorales, los militares de alta, y en general, los funcionarios que ejerzan jurisdicción”. La Sala, en la resolución de admisión, señaló que “en caso de constatarse la violación constitucional alegada, y emitirse un fallo de inconstitucionalidad respecto de su candidatura, el ciudadano José Luis Merino no podrá asumir el cargo de Diputado, en el caso de resultar electo, y asumiría, en tal supuesto, un suplente de su grupo parlamentario”⁶. Aún no se conoce la sentencia definitiva, sin embargo, José Luis Merino no fue electo como diputado de la Asamblea Legislativa para el período 2018-2021.

Para finalizar este subapartado debe señalarse que el total de los candidatos a diputados fueron electos por medio de procesos internos en cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Constitucional que ordenó este tipo de mecanismo para su designación⁷.

4 Demanda de amparo 21-2018 publicada el 17 de enero de 2018.

5 *Ibíd.*

6 Sentencia de inconstitucionalidad 14-2018 publicada el 26 de febrero de 2018.

7 Para más información ver Acción Ciudadana (2017), “Informe de Democracia Interna de los Partidos Políticos en El Salvador”, octubre de 2017.

Cambios relevantes en la normativa electoral aplicable a las elecciones de 2018

Dos fueron las principales reformas en la dinámica de los comicios de 2018: el primero relacionado con la integración de los Organismos Electorales Temporales (OET)⁸; y el segundo respecto del conteo de votos y distribución de escaños para los candidatos no partidarios. Se mantuvo el tipo de lista, el mecanismo del voto y la integración plural de los concejos municipales.

La sentencia de inconstitucionalidad 139-2013 estableció como requisito para ser miembro de los OET, incluidos las JRV, no tener vinculación partidaria ni formal ni materialmente. Lo anterior generó una reforma al Código Electoral, en sus artículos 92, 97 y 101, incorporando la prohibición de afiliación partidaria⁹. Dicha modificación se refiere a la relación formal entre un ciudadano y un partido, la cual se comprueba revisando los padrones de cada instituto político. El fallo de la Sala también consignó la inhabilidad de aquellos miembros que presenten una relación material con un partido político. Ni la Asamblea Legislativa ni el TSE se pronunciaron al respecto. Dicha restricción no se incluye en ninguna legislación de América Latina, por tratarse de una prohibición abstracta y carecer de practicidad¹⁰.

El otro elemento, aplicable únicamente a las JRV, se refiere a la capacitación y certificación del total de delegados, incluyendo propietarios y suplentes. Este aspecto presentó fallas de organización y manejo de personal. El traslado de esta obligación de los partidos políticos hacia el TSE conllevó nuevas responsabilidades para este último como la formación, traslado y alimentación de los miembros de mesa. El proceso se vio afectado por la limitante financiera de la autoridad electoral ante los recortes aplicados por el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa al presupuesto extraordinario de las elecciones presentado por el TSE¹¹ y por el deficiente manejo de los tiempos para la designación de los miembros de las JRV.

Los plazos establecidos en la ley para que los partidos políticos presenten sus propuestas de miembros de JRV son reducidos; lo mismo sucede en el subsiguiente proceso de depuración de los requisitos que la ley exige para formar parte de las mesas de votación. Ambas situaciones limitaron los tiempos de capacitación efectivos. La corta duración de ese período también dificultó el proceso de notificación, contacto y capacitación de los miembros de las JRV por parte del TSE.

8 Para más información ver FUSADES (2017), “¿Por qué son importantes los cambios en la integración de las Juntas Receptoras de Votos (JRV)?”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, octubre de 2017.

9 Decreto Legislativo No. 444 de fecha 17 de agosto de 2016 publicado en el Diario Oficial No.152, tomo No.142 de fecha 19 de agosto de 2016.

10 FUSADES (2015), “La ciudadanía de los organismos electorales temporales en El Salvador”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos y Legales, octubre de 2015.

11 Ver más en FUSADES (2017), “Urge la aprobación del presupuesto de elecciones 2018 presentado por el Tribunal Supremo Electoral”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2017 y en FUSADES (2017), “Los resultados de las elecciones de 2018 son inciertos”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2017.

Por otra parte, FUSADES recomendó que el sorteo señalado en el Código Electoral como medida subsidiaria para complementar las listas de los partidos, en caso éstos no enviaran completos sus respectivos listados¹², se llevara de forma paralela para formar un banco de suplentes capacitados, que efectivamente, fueran considerados para conformar las JRV. En resumen, y no obstante la mejora en el desempeño de las labores de las JRV, para el proceso de 2018, el TSE no cumplió con el reto de capacitar ni contactar a las 94,220 personas que necesitaba para integrar las JRV con 5 propietarios y 5 suplentes.

Con el fin de evitar ausencias de miembros de las JRV el día de las elecciones, se estableció una multa de entre US\$25 y US\$114.28 para aquellos que sin justa causa no cumplieran con su rol en esos OET o abandonaran sus responsabilidades; no cancelarla impide el trámite y obtención de documentos importantes tales como el Documento Único de Identidad (DUI), la licencia de conducir, entre otros¹³.

El Tribunal aún no define como hará efectiva esta sanción para los ciudadanos que estaban convocados a integrar las JRV y no se presentaron el 4 de marzo. Al respecto la magistrada Sonia Liévano expresó: *“hemos preparado ya un estudio al respecto y creo que las personas que no les aceptamos las excusas¹⁴, esas personas sí definitivamente creo que están en posición de que se les va a cobrar. El resto de personas estamos haciendo un análisis caso por caso”*; el magistrado Fernando Argüello agregó: *“hay cuestiones que se nos han complicado. Por ejemplo, muchas veces no nos va a constar a ciencia cierta de que una persona llegó como suplente y asistió efectivamente. Entonces ahí tenemos que ver cómo vamos a darle tratamiento a eso. Porque mucha gente asistió, pero no consta en acta de que estuvo ahí, son detalles que tenemos que ir afinando”¹⁵*. Si la sanción no es aplicable incumple su carácter disuasorio y retrasa el fortalecimiento de la cultura política para que los ciudadanos tomen conciencia de la relevancia de su participación en las elecciones.

El segundo cambio en los comicios de 2018 tiene que ver con el procedimiento para contar los votos de los candidatos no partidarios. En las elecciones de 2012, evento electoral en el que por primera vez compitieron cinco candidatos no partidarios¹⁶, al momento de contar los votos y asignar escaños, se tomó a cada candidato no partidario de manera individual y no como bloque con el resto de candidatos de este tipo.

12 Artículo 102 del Código Electoral.

13 Artículo 242 del Código Electoral.

14 El Tribunal Supremo Electoral procesó 3,550 excusas presentadas para no integrar JRV, de las cuales 219 no fueron aceptadas por no estar dentro de las causales que contempla el Código Electoral.

15 Rivera, E. (2018), “El TSE sin saber cómo multará a ausentes en JRV”, *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

16 Dos en San Salvador, uno en Ahuachapán, uno en Chalatenango y uno en La Unión.

Previo a las elecciones de 2015 un grupo de ciudadanos¹⁷ presentó una demanda de inconstitucionalidad por el trato desigual e injustificado al aplicar la fórmula de cocientes y residuos de manera diferente entre los candidatos no partidarios, que no conforman una agrupación que les permita beneficiarse de dicha fórmula, y los candidatos de partidos políticos, que compiten en planilla, permitiéndoles que los candidatos que alcancen el cociente electoral trasladen al resto de aspirantes los votos sobrantes para que estos disputen el residuo mayor con la finalidad de agenciarse un escaño adicional. La demanda fue admitida por la Sala y determinó que “tanto los candidatos partidarios como los no partidarios podrán participar en igualdad de condiciones y oportunidades, especialmente en cuanto se refiere a la forma de presentar sus candidatos y someterlos a votación, como en la forma de realizar el conteo de votos y asignar los escaños, conforme al sistema de representación proporcional configurado por la Constitución” por tanto se “establece un trato igualitario en la aplicación del cociente electoral, para los candidatos postulados por los partidos políticos o coaliciones y para los candidatos no partidarios, ya que ambos tipos de candidatos deberán constituir planillas o listas, atendiendo a la circunscripción departamental de que se trate”¹⁸.

Dicho fallo era aplicable a partir de las elecciones de 2015, sin embargo, en esos comicios únicamente compitió un candidato no partidario por la circunscripción de San Salvador, por tanto no había forma de constituir una planilla. El caso de las elecciones de 2018 fue distinto ya que participaron cuatro candidatos no partidarios por el departamento de San Salvador. A pesar que el Código Electoral no fue modificado y continúa estableciendo que “en el caso de los candidatos y candidatas no partidarios, resultará electo quien o quienes alcancen el cociente electoral determinado para su circunscripción”¹⁹, el Instructivo para Juntas Receptoras de Votos para la elección del 4 de marzo de 2018 determinó, en relación a los votos válidos de las candidaturas no partidarias, que “si únicamente participa 1 o si participan 2 o más candidaturas en la circunscripción, las papeletas con sus votos válidos enteros se clasificarán en un solo bloque como no partidarios”²⁰.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional, en su búsqueda por “equiparar” las condiciones de la competencia para los candidatos no partidarios y partidarios, creó un desequilibrio en las preferencias de los electores. Ante esta realidad el voto de un ciudadano puede ayudar a ganar un escaño a un candidato no partidario por el cual no expresó preferencia y con el que puede diferir en cuanto a los ideales y valores que representa. El fallo permite la creación de “partidos políticos

17 El proceso fue promovido por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, Félix Augusto Antonio Ulloa (conocido por Félix Ulloa hijo) y José Ramón Villalta.

18 Sentencia de inconstitucionalidad 59-2014 publicada el 17 de noviembre de 2014.

19 Artículo 217 del Código Electoral.

20 Instructivo de Juntas Receptoras de Votos. Elección de Diputaciones a Asamblea Legislativa y de integrantes a Concejos Municipales, domingo 4 de marzo 2018.

de facto” entre candidatos que no comparten la misma ideología y que no tienen el mismo grupo de votantes. Si bien dentro de un partido político también existen diferencias de pensamiento y propuestas entre los candidatos, al estar bajo una misma bandera, comparten el ideario, es decir los valores y principios que esta organización profesa. En el caso de los candidatos no partidarios pueden ubicarse en los extremos del espectro ideológico y aún así compartir electores.

La observación electoral

La observación y contraloría ciudadana dentro del proceso electoral permite vigilar que la organización de los comicios se realice dentro de un marco de efectividad y seguridad que garantice la legitimidad de la voluntad soberana expresada en las urnas.

De acuerdo al artículo 2 del “Reglamento general para la observación electoral nacional e internacional en El Salvador “ se entenderá por observación electoral, “la actividad desarrollada de manera planificada y organizada por personas jurídicas, muy especialmente instituciones vinculadas al quehacer electoral, al ámbito académico o de educación ciudadana, nacionales o extranjeras; que con el propósito educativo de retroalimentar y mejorar la calidad técnica de las elecciones, de manera imparcial, profesional e independiente, examinan y recopilan información sobre la pureza, integridad y transparencia de las mismas”.

En las elecciones de 2018 se acreditaron 901 observadores internacionales y 2,149 nacionales. Los primeros se clasifican en misiones de observación oficiales invitadas, misiones de observación oficial y observadores visitantes. El cuadro 3 resume la cantidad de instituciones y observadores que participaron en el evento electoral de marzo de 2018.

Cuadro 3. Observadores internacionales y nacionales de las elecciones de 2018

Tipo de observación	Instituciones*	Observadores
Nacional	23	2,149
Internacional	31	901

* Algunas instituciones inscribieron observadores nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por el TSE.

De entre las misiones de observación electoral (MOE) internacionales sobresalen las de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la de la Unión Europea (UE). La MOE de la OEA desplegó un equipo de 29 expertos y observadores con presencia en 117 centros de votación de los 14 departamentos de El Salvador. En su informe señaló que “la jornada electoral transcurrió de manera pacífica”; asimismo, felicitó “el compromiso de los ciudadanos y ciudadanas que

participaron en la administración de las elecciones”. También reconoció “la implementación por parte del TSE de un sistema de transmisión de resultados que permitió superar las dificultades de 2015”²¹. Por su parte la UE contó con 88 observadores a lo largo de todo el país; en su informe preliminar expresó que “la votación, el conteo y la transmisión de resultados siguieron un proceso transparente que ofreció las garantías suficientes”²². No obstante la aprobación del proceso por parte de las misiones, se advirtió que el “error humano” cometido por la empresa Smartmatic debe corregirse en futuras elecciones²³. A la fecha de cierre de esta publicación la UE hizo público el informe final de las elecciones de 2018²⁴.

La participación de los observadores internacionales y nacionales contribuye, de manera decisiva, a la celebración de un proceso electoral transparente. Su presencia en los centros de votación durante los pasados comicios representó un seguro para la celebración de elecciones limpias.

Sistema de transmisión y procesamiento de resultados preliminares

La transmisión y procesamiento de resultados preliminares era uno de los principales retos en la organización de las elecciones de 2018, debido a los serios inconvenientes en esta área durante los comicios de 2015. En esta ocasión el proceso de transmisión de actas del escrutinio preliminar hacia el Centro Nacional de Procesamiento de Resultados Electorales (CNPRE) fue responsabilidad del TSE mediante el uso de los escáneres donados por Corea del Sur. La empresa Smartmatic estuvo a cargo del procesamiento de la información contenida en las actas proporcionadas por el Tribunal.

Sin duda el recorte presupuestario impactó de forma negativa la contratación de este servicio ya que restringió la oferta de proveedores dada la limitación del TSE para el pago de honorarios en este rubro. Sin embargo, al comparar esta área con el evento electoral anterior deben reconocerse avances importantes. El proceso de transmisión, procesamiento y publicación fue lento lo que impidió conocer el cien por ciento de los resultados la misma noche de la elección; los partidos, no obstante, reconocieron que los datos coincidían con sus cálculos y, preliminarmente, aceptaron la tendencia publicada por la autoridad electoral en su página web. Lo anterior no elimina las críticas a las que se hizo acreedor el TSE al día siguiente cuando la empresa Smartmatic reconoció un error en la asignación de preferencias publicadas a algunos diputados²⁵; esta situación generó un ambiente de incertidumbre entre los aspirantes a legisladores.

21 OEA (2018), “Misión de Observación Electoral de la OEA destaca transcurso pacífico de elecciones legislativas y municipales en El Salvador”, Informe preliminar MOE, 5 de marzo de 2018.

22 UE (2018), “El Tribunal Supremo Electoral organizó elecciones complejas, implementando reformas electorales introducidas por la Sala de lo Constitucional”, Comunicado de prensa Misión de Observación Electoral, 6 de marzo de 2018.

23 Pastrán, R. (2018), “Misión de la UE lamenta error de Smartmatic”, *La Prensa Gráfica*, 7 de marzo de 2018.

24 El informe puede consultarse en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_eom_sv_2018_informe_final_esp_1.pdf

25 Velásquez, E. y Escalante, D. (2018), “Smartmatic admite error en listas de preferencias por votos”, *El Diario de Hoy*, 5 de marzo de 2018.

Indudablemente no se presentaron las fallas tecnológicas de 2015; para futuros eventos la discusión referente a la contratación de dispositivos informáticos para el conteo en mesa, como lectores ópticos de votos y marcas, agilizaría el escrutinio. Obligatoriamente este aspecto conlleva la reflexión acerca del presupuesto asignado al TSE²⁶. También debe analizarse la participación de expertos independientes, profesionales de universidades que cuenten con la carrera de tecnologías de la información y/o empresas de sólido prestigio internacional en materia informática, como observadores de los sistemas tecnológicos con el objeto de transparentar el proceso²⁷.

Resultados de las elecciones

En este segundo apartado se incluye una descripción cuantitativa de los resultados electorales legislativos y municipales de 2018. Algunos de los datos estadísticos son comparados con los de diferentes procesos desde 2009, con el propósito de analizar la evolución y los cambios entre una elección y otra. Para ciertas variables el análisis es más amplio porque se toma como punto de partida las primeras elecciones libres desde la firma del Acuerdo de Paz. Los datos de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa y los integrantes de los concejos municipales corresponden a los establecidos en la declaratoria de resultados finales emitida por el TSE²⁸.

Evolución del padrón electoral

En los comicios de 2018, un total de 5,489,603 votantes conformaron el padrón electoral. De esta cantidad 303,561 electores residen en el exterior por lo que no participaron en esta votación. Relacionado a este tema aún está pendiente que la Asamblea Legislativa cumpla con lo resuelto en la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012, del 23 de diciembre de 2016, que permitirá votar a los salvadoreños domiciliados residentes en el exterior en las elecciones legislativas y municipales así como postularse para cargos públicos de elección popular. El fallo debe ser efectivo en los comicios de 2021.

Al desagregar los datos del padrón electoral, un 52.6% son mujeres y un 47.4% son hombres, porcentajes que son consistentes con la distribución de población. Los jóvenes entre 18 y 29 años representan el 28.8%; al agregar el grupo entre 20 y 39 años, este segmento aumenta al 51% del total de personas habilitadas para votar. De entre el resto de electores, las personas entre los 40 y 59 años conforman el 32% de los votantes (ver cuadro 4).

26 FUSADES (2018), "Informe preliminar de las elecciones legislativas y municipales 4 de marzo de 2018", Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2018.

27 FUSADES (2018), "Elecciones 2018: Estado de situación", Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2018.

28 Decreto Tribunal Supremo Electoral N° 2 del 24 de abril de 2018. Decreto de firmeza del escrutinio final de las elecciones para diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa y miembros de los Concejos Municipales de la República de El Salvador para el período 2018-2021 y declaratoria de elección.

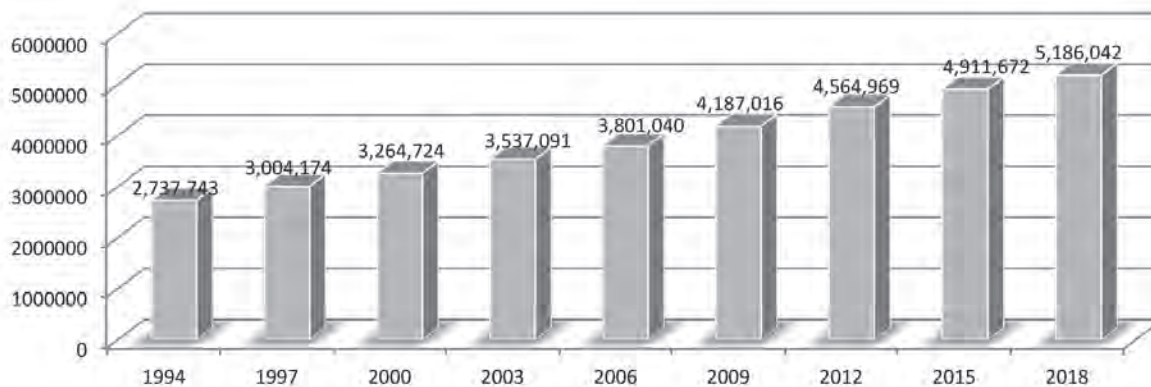
Cuadro 4. Desagregación del padrón electoral 2018 por sexo y grupo etario

Rango	Hombre	Mujer	Total
Menor de 18 años*	1,172	1,292	2,464
18-23 años	386,504	398,972	785,476
24-29 años	394,075	401,664	795,739
30-39 años	589,427	623,938	1,213,365
40-59 años	818,797	936,152	1,754,949
60-99 años	408,557	526,397	934,954
+ de 99 años	1,049	1,607	2,656
Total	2,599,581	2,890,022	5,489,603

* Se refiere a los jóvenes preinscritos antes del cierre del padrón y que cumplen años antes de la siguiente elección.
Fuente: Elaboración propia con base en información del TSE.

Desde 1994 el padrón muestra un crecimiento promedio, entre una elección y otra, del 9% que representa un incremento de 306,037 electorales entre los diferentes comicios (ver gráfico 1). En las recientes elecciones 5,186,042 ciudadanos estaban aptos para ejercer el sufragio.

Gráfico 1. Evolución histórica del padrón electoral*



*El padrón de las elecciones de 2012, 2015 y 2018 no incluyen 114,100; 184,363 y 303,561 votantes que residen en el extranjero, respectivamente, por no tener una circunscripción asignada para votar.
Fuente: Elaboración propia con base en información del TSE.

Depurar el padrón electoral es una tarea pendiente del TSE. Elección tras elección vuelve la discusión sobre la importancia de “limpiar” el padrón y garantizar que lo integren únicamente ciudadanos aptos para ejercer el sufragio. Para el caso salvadoreño los facultados para votar son las mujeres y los hombres mayores de 18 años de edad.

Las inconsistencias entre los datos de población y el padrón resaltan la necesidad de una auditoría técnica y ciudadana que avale un padrón electoral confiable²⁹. Al comparar el padrón electoral con la proyección de población mayor de 18 años, se observa que los datos del primero son mayores que las estimaciones demográficas. El cuadro 5 muestra las diferencias para las elecciones de diputados y concejos municipales de 2009 a 2018. En promedio, para cada uno de estos cuatro eventos electorales, el padrón presenta 837,323 ciudadanos más que la citada proyección de población.

Cuadro 5. Comparativo entre padrón electoral y estimaciones de población

Año	Padrón electoral* (1)	Población mayor 18 años (2)	Diferencia (1)-(2)
2009	4,226,479	3,661,913	564,566
2012	4,679,069	3,880,860	798,209
2015	5,096,035	4,156,626	939,409
2018	5,489,603	4,442,495	1,047,108

* Incluye los salvadoreños residentes en el exterior.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE y MINEC (2014), “El Salvador: Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050, departamental 2005-2025”, San Salvador, julio de 2014.

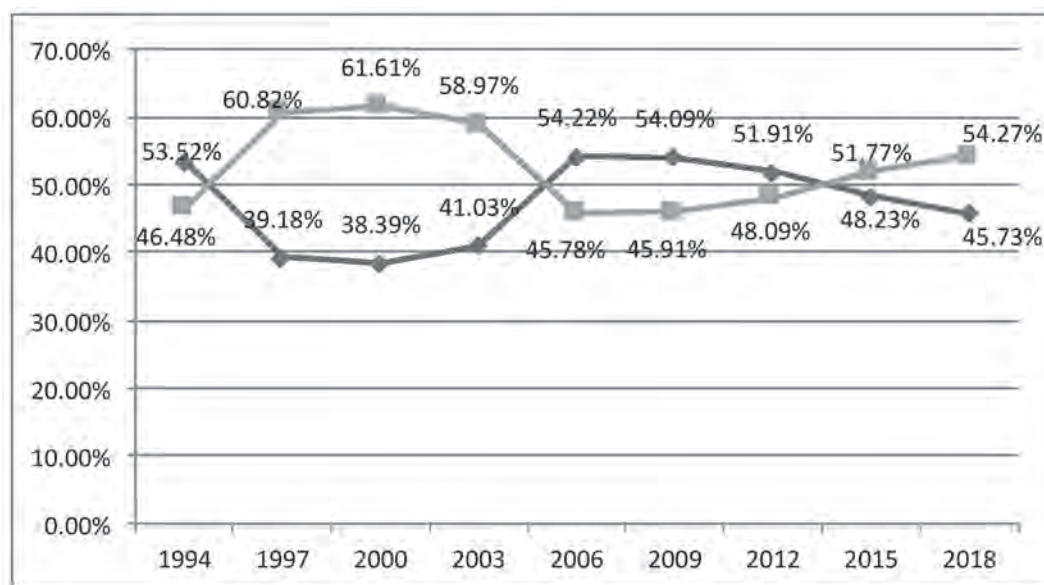
Es impostergable la realización de un censo de población que permita conocer con certeza la cantidad de salvadoreños mayores de 18 años. Al mismo tiempo, a partir de este ejercicio, se actualizarán los factores determinantes para las estimaciones de población. Aún cuando los datos poblacionales se modificaran, las inconsistencias mostradas respecto al padrón evidencian una urgente necesidad de depuración respecto al número de personas aptas para ejercer el sufragio. Paralelo a este esfuerzo, también debe procurarse una mayor coordinación interinstitucional entre el TSE, el Registro Natural de las Personas Naturales (RNPN), los gobiernos locales y el resto de instituciones públicas, para la exactitud del registro y su respectiva actualización.

29 Para más información revisar FUSADES (2014), “Voto residencial: Avances y desafíos. San Salvador”, Análisis político, julio de 2014; FUSADES (2015), “El Salvador. Año político junio 2014 - mayo 2015”, Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2015; “FUSADES (2016), “El padrón electoral: la base para la seguridad y legitimidad de las elecciones”, Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos, abril de 2016; y FUSADES (2017), “La necesidad de un padrón depurado para las elecciones de 2018”, Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2017.

Resultados de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa

La participación electoral en esta elección disminuyó en dos y medio puntos porcentuales respecto de 2015, lo cual confirma la trayectoria a la baja desde los comicios de 2006. En 2018 el abstencionismo alcanzó un 54.27% del total del padrón, es decir que 2,814,718 ciudadanos decidieron no participar en la elección de sus diputados. Por otro lado, un total de 2,371,324 personas acudieron a las urnas el 4 de marzo; de esta cantidad de votos 2,124,528 fueron válidos y 246,796 se distribuyeron entre votos nulos, impugnados o abstenciones.

Gráfico 2. Comportamiento histórico de la participación electoral



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Es interesante estudiar el comportamiento de la participación electoral por cada una de las circunscripciones electorales. Entre 2009 y 2018 los departamentos de La Paz, Chalatenango, Cuscatlán, Ahuachapán y Morazán registran los mayores porcentajes de participación. Santa Ana, consistentemente, es la circunscripción con menor afluencia de votantes. Al comparar los datos para las elecciones de 2015 y 2018, San Salvador es el departamento con la mayor disminución de votantes, pasa de un 48.71% en 2015 a un 42.62% en 2018, una reducción de seis puntos porcentuales. El cuadro 6 muestra la evolución de la participación electoral para cada uno de los 14 departamentos.

Cuadro 6. Evolución de la participación electoral por circunscripción (porcentajes)

Circunscripción	2009	2012	2015	2018	2015-2018
San Salvador	55.35%	48.36%	48.71%	42.62%	-6.1
Santa Ana	47.79%	42.36%	39.32%	40.37%	-1.05
San Miguel	47.15%	47.74%	44.18%	43.25%	-0.93
La Libertad	54.28%	52.36%	49.19%	47.27%	-1.92
Usulután	53.27%	54.54%	46.67%	44.22%	-2.45
Sonsonate	52.62%	52.30%	47.33%	45.75%	-1.58
La Unión	48.27%	51.46%	43.87%	42.64%	-1.23
La Paz	58.70%	59.53%	49.88%	50.12%	0.24
Chalatenango	59.11%	61.91%	54.33%	53.23%	-1.1
Cuscatlán	65.40%	63.61%	55.67%	54.13%	-1.53
Ahuachapán	56.77%	56.86%	53.85%	52.45%	-1.4
Morazán	59.83%	61.66%	57.17%	56.19%	-0.98
San Vicente	58.22%	59.13%	50.30%	48.65%	-1.65
Cabañas	51.39%	55.57%	50.33%	46.90%	-3.43
Total	54.09%	51.91%	48.23%	45.73%	-2.5

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

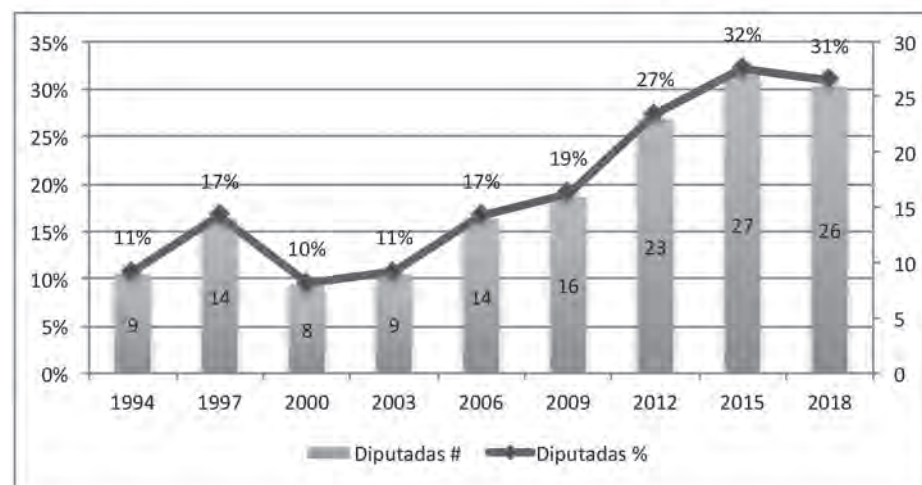
Al estudiar la participación electoral en cantidades absolutas, tratando de aislar así los posibles efectos de un padrón electoral con inconsistencias, la cantidad de personas que votaron en 2018 es mayor que las que acudieron a las urnas en 2015. Efectivamente en términos porcentuales y respecto al padrón electoral se registra una baja de este indicador, dato que podría explicarse por el crecimiento constante del padrón. En total votaron 2,591 personas más que en los comicios anteriores y San Salvador es la circunscripción que registra una mayor reducción, mientras que Santa Ana es la circunscripción con el mayor crecimiento de votantes (ver cuadro 7), aunque en el indicador porcentual sigue teniendo una menor afluencia de votantes.

Cuadro 7. Evolución de la participación electoral por circunscripción (cantidades)

Circunscripción	2009	2012	2015	2018	2015-2018
San Salvador	675,408	624,026	666,302	607,556	-58,746
Santa Anta	185,493	178,441	177,547	192,676	15,129
San Miguel	154,718	171,728	171,272	176,740	5,468
La Libertad	251,606	271,772	277,185	286,539	9,354
Usulután	128,337	145,391	134,699	133,623	-1,076
Sonsonate	159,540	171,813	167,534	172,006	4,472
La Unión	91,032	108,092	99,593	101,315	1,722
La Paz	120,162	134,757	122,930	131,475	8,545
Chalatenango	82,783	98,411	93,862	97,291	3,429
Cuscatlán	99,336	106,936	101,929	105,498	3,569
Ahuachapán	121,012	133,053	136,900	143,387	6,487
Morazán	74,179	84,668	85,024	88,971	3,947
San Vicente	65,141	73,156	68,107	69,830	1,723
Cabañas	55,820	67,206	65,849	64,417	-1,432
Total	2,264,567	2,369,450	2,368,733	2,371,324	2,591

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Respecto a la representación femenina en la Asamblea Legislativa, siendo estas elecciones la segunda vez que se aplicó la cuota de género del 30% en la integración de planillas, se eligieron 26 diputadas propietarias lo cual representa un 31% del total de diputados que conforman el Órgano Legislativo (ver gráfico 3). Los datos muestran un retroceso para la incorporación de la mujer en el ámbito legislativo, con la pérdida de un escaño. En relación a las diputadas suplentes, se incrementaron los escaños respecto a 2015. Se pasó de 27 mujeres suplentes a 49 en 2018. Los datos guardan congruencia con la proporción de inscripciones de mujeres y hombres.

Gráfico 3. Evolución del número de diputadas propietarias


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Al analizar el número de candidaturas inscritas y su incidencia en la participación de mujeres, se muestra una mayor cantidad de hombres participando en la contienda, es decir que los electores tienen una menor cantidad de opciones para escoger mujeres diputadas. En 2015, un total de 501 mujeres participaron como candidatas mientras que 685 hombres compitieron. Para 2018, la cantidad de mujeres crece levemente a 554 y los hombres inscritos totalizan 618. Al desagregar los datos por los cargos que compiten, se registra una mayor proporción de mujeres como diputadas suplentes; es más, para 2018 el 54.1% de los suplentes fueron llenados con mujeres candidatas versus 45.9% de hombres (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Inscripción de mujeres y hombres candidatos (as) para diputados (as)

<i>Cantidad de mujeres y hombres inscritos</i>				
Cargo	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Propietario	228	365	237	349
Suplente	273	320	317	269
<i>Porcentaje de mujeres y hombres inscritos</i>				
Cargo	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
Propietario	38.4%	61.6%	40.4%	59.6%
Suplente	46.0%	54.0%	54.1%	45.9%

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Mientras los partidos políticos no permitan que una mayor cantidad de mujeres se postulen como diputadas propietarias es difícil que dentro de la Asamblea Legislativa la correlación entre hombres y mujeres se modifique. Para que los electores estén más dispuestos a votar por mujeres también la oferta partidaria debe renovarse y postular tanto mujeres como hombres capaces con condiciones equitativas. La brecha de género es un hecho que no puede negarse. En 2018 se revierte la tendencia de crecimiento que se traía desde 2003; de no apoyar las candidaturas femeninas el establecimiento por ley de la cuota de género no tendrá los efectos esperados, más aún, bajo una combinación de elementos del sistema electoral, que teóricamente, no potencian la inclusión de la mujer en el espacio público.

Otro dato relevante es el porcentaje de personas que “cruzaron” su voto, es decir, que hicieron uso del sistema de listas abiertas. Esta es la segunda ocasión en la que el elector tiene la opción de escoger candidatos de dos o más partidos políticos. Debe recordarse que para las elecciones de 2015, la sentencia que ordenó abrir las listas fue publicada cuatro meses antes de los comicios; en parte esta situación dificultó la realización de una campaña de educación cívica por parte del TSE. Sin embargo, tres años después, el árbitro electoral debió implementar una estrategia de difusión,

amplia y de alcance nacional, sobre las formas de votar y sus efectos. La campaña en este ámbito fue de nuevo muy limitada.

A nivel nacional, en 2018, el voto cruzado representó un 7.7% del total de votos válidos equivalente a 162,9981 personas. Al comparar los datos con 2015 se muestra un crecimiento de un punto porcentual y 9,734 electores más que cruzaron su voto. A nivel departamental, tanto en 2015 como en 2018, San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Libertad son las circunscripciones con mayor cantidad de votos cruzados (ver cuadro 9). Entre 2015 y 2018, San Miguel y La Libertad registran un crecimiento de 4.9 y 2.7 puntos porcentuales, respectivamente. La Unión, Morazán y San Vicente son los departamentos que tienen menor cantidad de electores que cruzaron su voto.

Cuadro 9. Distribución departamental del voto cruzado a nivel nacional

Departamento	2015	% voto cruzado	Votos válidos	2018	% voto cruzado	Votos válidos
San Salvador	81,640	12.7%	642,133	68,093	13.2%	514,723
Santa Ana	12,450	7.4%	168,904	13,120	7.7%	170,892
San Miguel	8,169	5.0%	164,409	16,023	9.8%	163,113
La Libertad	17,441	6.6%	266,185	23,418	9.2%	254,245
Usulután	3,098	2.4%	129,558	4,481	3.6%	123,583
Sonsonate	8,977	5.6%	161,004	11,458	7.4%	155,489
La Unión	1,448	1.5%	93,991	2,732	2.9%	94,006
La Paz	3,711	3.1%	118,639	5,474	4.6%	120,063
Chalatenango	2,518	2.8%	90,482	3,619	4.0%	89,546
Cuscatlán	2,587	2.6%	98,798	3,289	3.4%	96,568
Ahuachapán	3,783	2.9%	131,938	4,985	3.7%	134,419
Morazán	1,983	2.4%	81,545	1,519	1.8%	83,750
San Vicente	2,457	3.7%	65,594	1,908	3.0%	63,723
Cabañas	2,985	4.8%	62,841	2,862	4.7%	60,408
Total	153,247	6.7%	2,276,021	162,981	7.7%	2,124,528

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

El uso del voto cruzado se mantiene en los mismos niveles de los comicios anteriores. Entre 2015 y 2018 el aumento calculado es mínimo respecto al total de votos válidos. Los electores de los grandes departamentos son los más dispuestos a utilizar esta alternativa. La mayor cantidad de votos cruzados en estas circunscripciones podría estar sujeta a un universo más grande de electores. Un análisis sobre este mecanismo de votación se abordará en una futura investigación.

Por otro lado, en los comicios de 2018 sobresale el crecimiento del segmento denominado “otros votos”. Dentro de esta categoría se incluyen los votos impugnados, nulos y las abstenciones. Para 2009 este conjunto representó el 2.2% del total de votos, en 2012 el 4.9%, en 2015 el 3.9% y en 2018 el 10.4%; se trata de un incremento significativo que debe ser estudiado. En las elecciones del 4 de marzo el cambio más importante se registra en el aumento de los votos nulos: pasan de 48,822 en 2015 a 191,155 en 2018, un crecimiento de 291.5%. El resto de votos parecen mantenerse relativamente estables (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Evolución de otros votos: impugnados, nulos y abstenciones

Otros votos	2009	2012	2015	2018	2018-2015
Impugnados	3,374	10,682	2,258	3,070	812
Nulos	34,203	75,119	48,822	191,155	142,333
Abstenciones	11,401	29,953	41,632	52,571	10,939
Total otros votos	48,978	115,754	92,712	246,796	154,084
Total de votos	2,264,567	2,369,450	2,368,733	2,371,324	2,591

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

En las elecciones de marzo los votos nulos fueron el 8.1% del total de votos, mientras que entre 2009 y 2015, en promedio, habían representado el 2.3%. En 2012, los votos nulos crecieron 136% respecto de 2009; en esa ocasión la explicación que provocó dicho crecimiento se basó en el uso del plumón para marcar el voto. Esta hipótesis se refuerza ya que en 2015 los votos nulos disminuyeron en 26,297. Es difícil estudiar el comportamiento de los votos nulos porque las causales de la anulación no son conocidas. El incremento de los votos nulos en un 291.5% no puede atribuirse únicamente al descontento de la ciudadanía con la clase política y a su insatisfacción con la democracia, ambas variables señaladas por los estudios de opinión más relevantes de América Latina³⁰; también deben considerarse errores del elector al momento de expresar su voto en la papeleta.

Lo anterior encuentra sustento si observamos que los departamentos en los que más cantidad de votos nulos se registran son San Salvador, La Libertad y Santa Ana, circunscripciones que cuentan con los mayores porcentajes de voto cruzado. El cuadro 11 muestra los incrementos de los votos nulos para las distintas circunscripciones electorales. Entre 2015 y 2018 para San Salvador y La Libertad se registra un aumento de votos nulos de 65,697 y de 19,052 respectivamente.

30 Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas (LAPOP)

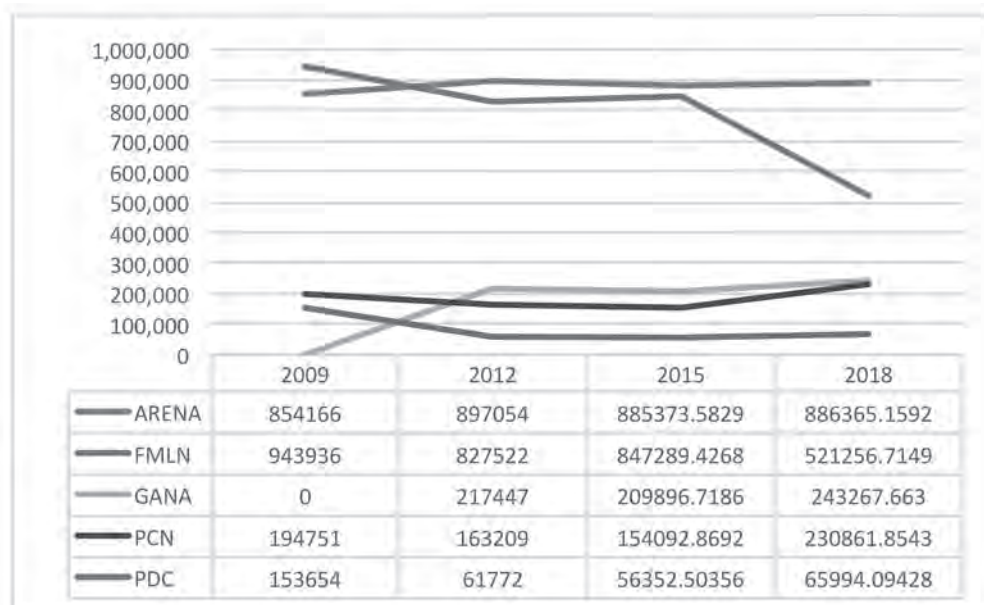
Cuadro 11. Votos nulos por departamento

Departamento	2009	2012	2015	2018	2018-2015
Ahuachapán	2,317	4,737	2,484	6,184	3,700
Cabañas	938	2,212	1,774	2,639	865
Chalatenango	1,658	3,680	1,666	4,826	3,160
Cuscatlán	1,337	2,974	1,762	6,788	5,026
La Libertad	2,983	6,968	5,236	24,738	19,502
La Paz	2,505	4,899	2,198	8,549	6,351
La Unión	2,858	5,625	2,052	3,938	1,886
Morazán	1,911	3,866	1,542	2,928	1,386
San Miguel	3,054	5,924	2,788	8,932	6,144
San Salvador	4,395	17,639	15,413	81,110	65,697
San Vicente	1,182	1,941	1,578	4,736	3,158
Santa Ana	3,487	5,572	4,618	16,873	12,255
Sonsonate	3,085	4,729	3,664	12,607	8,943
Usulután	2,493	4,353	2,047	6,307	4,260
Total	34,203	75,119	48,822	191,155	142,333

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

En cuanto al desempeño partidario, a nivel de caudal de votos, ARENA y el FMLN se mantienen como los principales partidos con una clara distancia del resto de sus competidores. Entre 2009 y 2015 la cantidad de votos de ambos partidos mayoritarios era muy cercana y los dos superaban los 800,000 votos válidos (ver gráfico 4). En 2018, el FMLN registró una importante reducción equivalente al 38.5% respecto de 2015, lo que se traduce en 326,033 votos. Esta pérdida tuvo lugar, de acuerdo a diferentes encuestas, en un contexto de desgaste del Ejecutivo y rechazo e insatisfacción de la población hacia la gestión del partido oficial. Por su parte, ARENA incrementó levemente, en 992 votos, el total de votos válidos.

Los partidos minoritarios (GANA, PCN y PDC) presentan una mayor cantidad de votos respecto a las elecciones de 2015. A la cabeza se posiciona el PCN con un crecimiento del 49.8% que representa 76,769 votos; GANA y el PDC crecen el 15.9% y el 17.1%, respectivamente. GANA, por el respaldo obtenido, se ubicaría como la tercera fuerza política. Aunque la unión acordada, posterior a las elecciones del 4 de marzo, entre el PCN y el PDC los coloca ahora como la tercera vía, desplazando a un cuarto lugar a la Gran Alianza Nacional. Para el período 2018-2021 también se registran los votos de los siguientes contendientes y que lograron una representación legislativa: 19,869 votos para el CD y 14,546 para el grupo de candidatos no partidarios. Otros partidos que participaron en las elecciones legislativas y que no obtuvieron ningún escaño son: el PSD con 15,610 votos y el FPS 20,026 votos válidos.

Gráfico 4. Comparativo de los votos válidos por partido*

*No se incluyen los votos en coaliciones. Los totales se han redondeado a números enteros para facilitar la lectura del análisis.
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

La continuidad de los partidos PSD y FPS está por ser definida. El FPS no logró el umbral de 50,000 votos en las elecciones legislativas o la representación legislativa de al menos un diputado que le permitiría, de acuerdo al artículo 47 letra C de la Ley de Partidos Políticos (LPP), seguir existiendo como partido político. La situación del PSD es similar, con la variante que compitió en coalición con el FMLN en las circunscripciones de Santa Ana y Ahuachapán y el TSE aún debe identificar si alguno de los diputados (propietarios o suplentes) fue propuesto por dicho partido. El caso del PSP, podría excluirse del análisis, porque la ley contempla únicamente cancelaciones en caso de participar en las elecciones legislativas, y este partido solo compitió en las municipales³¹.

Posterior a los comicios de 2015, el TSE inaplicó el artículo 47 letra C de la LPP, por lo que no procedió la cancelación del CD y el PSD a pesar de incumplir con lo establecido en la normativa. En ambas resoluciones el Tribunal establece que dichos institutos políticos gozaron de un nivel relativo de apoyo popular (basado en la cantidad de votos y marcas de preferencias obtenidas) y concluye que “la medida adoptada en el artículo 47 letra C y su inciso final de la Ley de Partidos Políticos, no es *idónea* para lograr el fin de determinar los niveles de apoyo popular de los partidos políticos en una elección y depurar el sistema de partidos políticos” y por tanto resuelve que es “inaplicable el artículo 47 inciso 1º letra C de la Ley Partidos Políticos en virtud de su inconstitucionalidad, ya que constituye una intervención a los derechos fundamentales de sufragio y de asociarse para constituir

31 Rivera, E. (2018), “TSE cancelará tres de 11 partidos autorizados luego de elección”, *Diario El Mundo*, 11 de mayo de 2018.

un partido político o ingresar a los ya constituidos establecidos en el artículo 72 incisos 1º y 2º de la Constitución de la República, que no cumple con los parámetros exigidos por el principio de proporcionalidad³². La existencia de este precedente jurídico podría condicionar la resolución del TSE respecto al FPS y PSD.

Al analizar la pérdida de votos del FMLN, la mayor reducción se observa en el departamento de San Salvador con 126, 084 votos menos que en 2015, un decrecimiento del 48.4% (ver cuadro 12). Cabe resaltar que para esta circunscripción los datos revelan que desde 2009, de forma consistente, el apoyo venía mermando para el FMLN. La Libertad es el segundo departamento con una mayor pérdida. Estas dos circunscripciones representan el 57.1% del declive electoral del partido gobernante.

Cuadro 12. Evolución de votos del FMLN 2009-2018

Departamento	2009	2012	2015	2018	2018-2015
Ahuachapán	40,677	37,234	42,073	21,430	-20,643
Cabañas	18,131	13,907	13,068	10,032	-3,036
Chalatenango	31,154	33,505	32,048	23,205	-8,843
Cuscatlán	38,822	38,396	36,361	26,363	-9,998
La Libertad	102,437	91,680	100,615	40,356	-60,259
La Paz	45,227	47,984	44,646	32,270	-12,376
La Unión	24,514	27,133	29,760	24,531	-5,229
Morazán	26,297	28,688	29,172	26,470	-2,702
San Miguel	68,127	65,537	66,978	52,744	-14,234
San Salvador	330,800	237,415	260,414	134,330	-126,084
San Vicente	26,247	27,748	25,244	18,828	-6,415
Santa Ana	70,355	58,040	51,030	21,711	-29,319
Sonsonate	62,991	60,327	59,969	40,276	-19,693
Usulután	58,157	59,928	55,913	48,710	-7,203
Total	943,936	827,522	847,289	521,257	-326,033

*No se incluyen los votos en coaliciones. Los totales se han redondeado a números enteros para facilitar la lectura del análisis. Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Por otra parte, la conformación de la nueva Asamblea presenta al partido ARENA como el grupo parlamentario con mayor número de diputados (37 escaños) seguido por el FMLN con 23; ambos obtienen la mayoría de sus diputados por cociente. Asimismo GANA, el PCN y el PDC, los partidos minoritarios, son los que mayor provecho obtienen del sistema proporcional, pues 7 de sus 10 diputados, 6 de 9 y 2 de 3, respectivamente, son determinados por residuo mayor (ver cuadro 13).

32 CPP-01-2015 Procedimiento de cancelación de inscripción del partido político Cambio Democrático (CD) y CPP-02-2015 Procedimiento de cancelación de inscripción del Partido Social Demócrata (PSD) Resolución definitiva.

En esta elección el CD recupera el diputado que perdió en 2015 y por primera vez un candidato no partidario obtiene una curul, beneficiado de “forma artificial” por la resolución de la Sala de lo Constitucional al ordenar un sistema de conteo similar al aplicado a los partidos políticos.

Cuadro 13. Conformación legislatura 2018-2021

Partido	Cociente	Residuos	Total 2018
ARENA	30	7	37
FMLN	13	10	23
GANA	3	7	10
PCN	3	6	9
PDC	1	2	3
CD	0	1	1
NP	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Respecto a la elección anterior ARENA obtuvo dos diputados más y el FMLN bajó ocho legisladores. GANA disminuyó un diputado, el PCN suma tres más que en el período pasado y el PDC también logra obtener dos diputados adicionales. El PCN consigue una notable recuperación, lo mismo que el PDC; con la coalición formada entre ambos, posterior a los resultados electorales, se ubican como el tercer grupo partidario con doce diputados (ver cuadro 14).

En cuanto a la aritmética legislativa se han conformado dos posibles bloques: el primero integrado por ARENA, PCN y PDC con un total de 49 diputados con el que aseguran la mayoría simple (43 votos); y el segundo con 34 diputados del FMLN, GANA y el CD. La Gran Alianza Nacional podría tener la llave de la mayoría calificada (56 votos) si suma sus diez diputados al primero de los bloques mencionados. Respecto al candidato no partidario no puede ubicársele en ningún lado del espectro ideológico porque aún no se conocen ni identifican sus tendencias.

Cuadro 14. Evolución de las legislaturas 2009 al 2018

Partido	2009	2012	2015	2018
ARENA	32	33	35	37
FMLN	35	31	31	23
GANA	-	11	11	10
PCN	11	7	6	9
PDC	5	1	1	3
CD	1	1	0	1
NP	-	0	0	1
Total	84	84	84	84

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

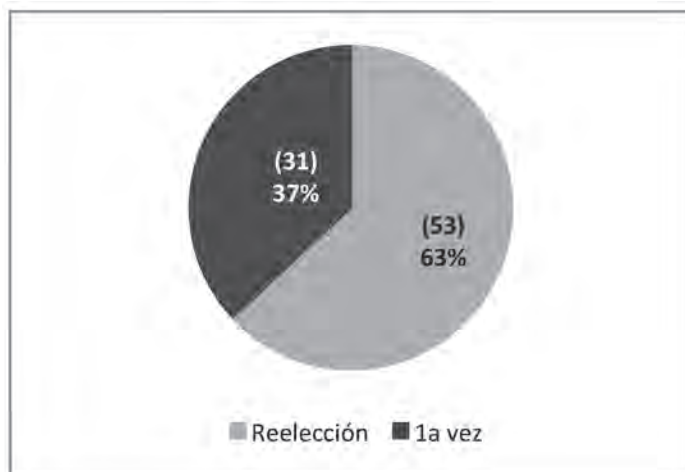
La nueva legislatura incluye varios movimientos a nivel departamental en comparación con la elección de 2015. En primer lugar las coaliciones en San Vicente (ARENA/PCN) y San Miguel (PCN/PDC) fueron exitosas pues lograron agenciarse un diputado que no tenían en el período anterior. En relación con 2015, en el departamento de San Salvador se dieron varios cambios: ARENA, GANA, el CD y el candidato no partidario ganaron un diputado más para su bancada, a costa del FMLN que en esta ocasión perdió cuatro legisladores. En Santa Ana y en San Miguel se repite el patrón, el FMLN pierde un diputado y lo gana el PDC. En La Libertad el FMLN nuevamente pierde otro diputado y lo suma el PCN. En La Unión, ARENA gana un diputado más a costa del declive de GANA. En San Vicente el PCN recupera un diputado, Roberto Angulo, que ejerció como parlamentario por 24 años, gracias a la pérdida de GANA. Cabañas es el cuarto departamento donde el FMLN pierde un escaño y lo gana el PCN (ver cuadro 15).

Cuadro 15. Cambios en diputaciones por departamentos respecto a 2015*

Departamento	ARENA	FMLN	GANNA	PCN	PDC	CD	NP
San Salvador	+1	-4	+1	=	=	+1	+1
Santa Ana	=	-1	=	=	+1		
San Miguel	=	-1	=	=	+1		
La Libertad	=	-1	=	+1			
La Unión	+1	=	-1				
San Vicente	=	=	-1	+1			
Cabañas	=	-1	=	+1			

*Únicamente se registran movimientos respecto a aquellos partidos que tenían curules en los departamentos analizados.
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

En la nueva legislatura el 37% de los diputados no provienen del período anterior. Los diputados que se reeligieron fueron un total de 53, es decir el 63% (ver gráfico 5). Los 31 diputados que ingresan por primera vez al Órgano Legislativo están distribuidos de la siguiente forma: 12 para FMLN, 11 de ARENA, 4 del PCN, 1 de GANA, 1 del PDC, 1 del CD y el candidato no partidario. En este caso se entiende por “renovación” si el nuevo representante no formó parte de la legislatura 2015-2018, aunque ya haya sido diputado de la Asamblea Legislativa en otro período.

Gráfico 5. Renovación o reelección legislatura 2015-2018

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

En relación al grado de proporcionalidad del sistema electoral en las elecciones legislativas³³, las diferencias entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos que obtiene cada partido son mínimas lo que indica que se hace un reparto bastante proporcional entre todos los contendientes. Al observar las diferencias numéricas, por pequeñas que sean, todos los partidos se encuentran sobrerrepresentados a excepción del PCN que está subrepresentado (ver cuadro 16).

Cuadro 16. Grado de proporcionalidad en el reparto de escaños

Partido	Total de diputados	Porcentaje de votos	Porcentaje de escaños	Diferencia	Proporcionalidad
ARENA	37	41.7%	44.05%	2.33	Sobrerrepresentado
FMLN	23	24.5%	27.38%	2.85	Sobrerrepresentado
GANA	10	11.5%	11.90%	0.45	Sobrerrepresentado
PCN	9	10.9%	10.71%	-0.15	Subrepresentado
PDC	3	3.1%	3.57%	0.47	Sobrerrepresentado
CD	1	0.9%	1.19%	0.26	Sobrerrepresentado
NP	1	0.7%	1.19%	0.51	Sobrerrepresentado

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

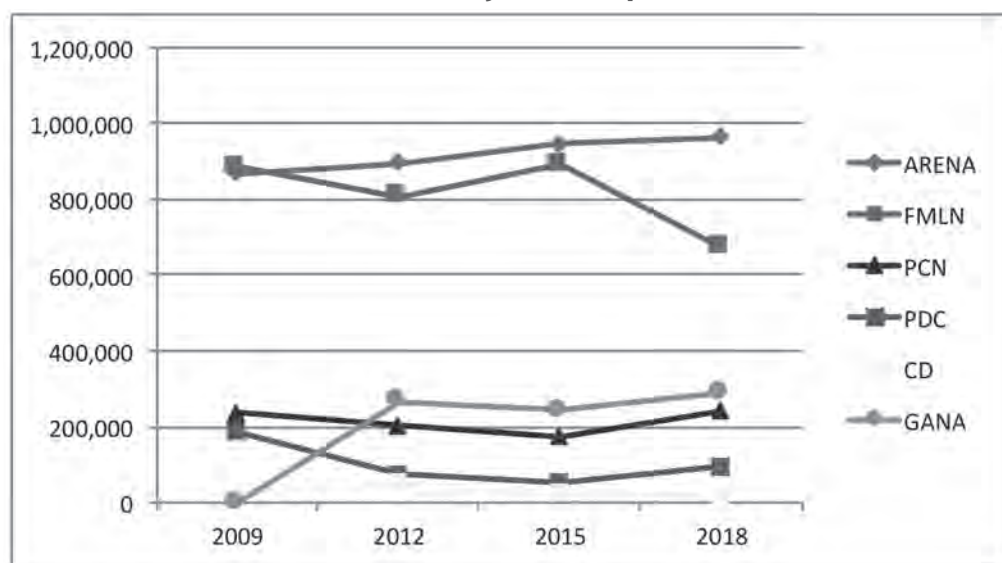
33 Para el análisis no se toma en cuenta los votos obtenidos en coalición, ya que no se puede determinar a qué partido pertenecen. El porcentaje de votos respecto del total de votos válidos se repartió así: ARENA/PCN 1.69%, 2.23% FMLN/CD/PSD y 1.10% PDC/PCN.

Concejos municipales

La evolución de los votos válidos por partido político, entre 2009 y 2018, refleja que ARENA y el FMLN tienen un claro dominio en la mayoría de los gobiernos locales. En promedio para el período analizado ambos concentran el 74.20% de los votos válidos, con una leve superioridad para ARENA en su caudal de votos hasta 2015. En 2018 la pérdida de 220,699 votos del FMLN representa una caída importante y se traduce en la obtención de un menor número de alcaldías. A pesar de la reducción de votos del FMLN, a nivel municipal podría hablarse de una competencia bipartidista bajo un sistema multipartidista. El gráfico 6 muestra claramente la distancia entre los dos partidos mayoritarios y el resto. En 2018 se advierte una recuperación importante en los votos válidos para los partidos PCN, PDC y GANA.

En 2018 ARENA recibe el 39.8% del total de votos válidos y el FMLN un 27.8%, que comparado con el año 2015, representa una disminución de diez puntos porcentuales. Entre ambos partidos suman el 67.6% del total de votos válidos que se traduce en 198 concejos municipales con mayoría³⁴.

Gráfico 6. Evolución de votos concejos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE. Incluye el resultado del recuento de votos de San Francisco Gotera realizado por el TSE el 14 de mayo de 2018.

La acumulación de votos se traduce en el número de alcaldías gobernadas por cada partido o coalición. A partir de 2015 los concejos municipales no pueden dividirse en términos de ganadores y perdedores. Con la entrada de los gobiernos municipales plurales, distintas fuerzas políticas logran una representación dentro del concejo. Al estudiar los resultados de las elecciones de 2018 y compararlas con los de procesos electorales anteriores, se observa que ARENA obtuvo mayoría en

34 No incluye las alcaldías ganadas en coalición.

siete alcaldías más en comparación con 2015; en total, este partido se agenció los cargos de alcalde, síndico y el de la mayoría de concejales en 139 municipios de los cuales dos fueron en coalición con el PCN. El FMLN perdió 19 alcaldías y el PCN sumó siete gobiernos locales. El PDC perdió dos y GANA agregó siete más a los que alcanzó en la elección anterior (ver cuadro 17).

Cuadro 17. Comparativo resultados globales gobiernos locales 2009-2018

Partido	2009	2012	2015	2018	Diferencia 2018-2015
ARENA*	122	116	132	139	7
FMLN*	93	94	85	66	-19
PCN*	33	27	19	26	7
PDC	12	5	5	3	-2
GANNA		17	19	26	7
CD	1	3	1	0	-1
PSD			1	1	0
FDR	1			0	-1
FPS				1	1

*Incluye alcaldías ganadas en coalición

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE. Incluye el resultado del recuento de votos de San Francisco Gotera realizado por el TSE el 14 de mayo de 2018.

De 46 coaliciones inscritas solo nueve resultaron con mayoría en el gobierno local. En cinco de estos municipios el FMLN corrió en conjunto con otros partidos. De entre estos municipios sobresalen San Miguel y Nuevo Cuscatlán, dos territorios que el FMLN conserva del período anterior. En el caso de San Miguel para 2018 suma al partido CD, aunque su aporte en número de votos (210) no hace la diferencia. La misma situación se repite en Nuevo Cuscatlán donde los votos logrados por el FMLN bastan para obtener la mayoría (los votos del CD, PSD y PSP suman 230). El cuadro 18 presenta los municipios donde las coaliciones inscritas tienen la mayoría del concejo.

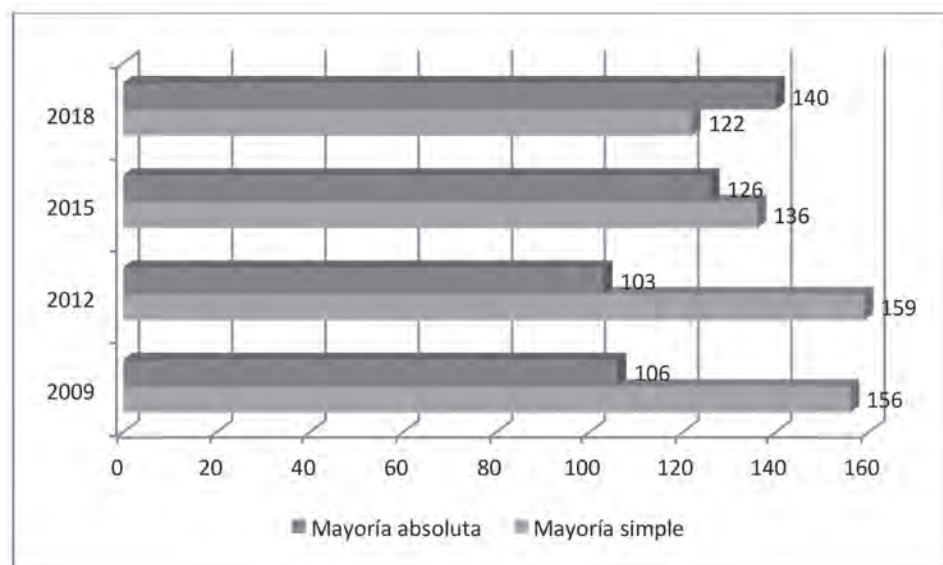
Cuadro 18. Coaliciones con mayoría en el concejo municipal

Departamento	Municipio	Partido ganador
Ahuachapán	San Francisco Menéndez	PCN_PDC
Chalatenango	La Reina	ARENA_PCN
	San Fernando	FMLN_GANA
Cuscatlán	San Pedro Perulapán	ARENA_PCN
La Libertad	Nuevo Cuscatlán	FMLN_CD_PSD_PSP
	Tamanique	GANNA_FMLN_CD
San Miguel	Chapeltique	PDC_PCN
	San Gerardo	PDC_FMLN
	San Miguel	FMLN_CD

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

El gráfico 7 presenta el número de alcaldías ganadas ya sea por mayoría relativa o absoluta. En 2015, con la entrada en vigencia de los concejos municipales plurales, para aquellas alcaldías en los que la mayoría de votos fue igual o menor al 50% se aplica la cláusula de gobernabilidad en la distribución de cargos, es decir, se le adjudica la mitad más uno de los concejales asignados a esa municipalidad; mientras que en los que sobrepasaron la mitad de votos válidos, el reparto se efectúa en proporción al número de votos obtenidos. En promedio, entre 2009 y 2018, el 55% de territorios tienen un gobierno con el 50% o menos de los votos válidos contabilizados. Para los períodos 2009-2012 y 2012-2015 eso significaba que más de la mitad de la población se quedaba sin representación político partidaria legítima. A partir de la reforma, el porcentaje de municipios con mayorías menores o iguales al 50% pasa del 52% de territorios en 2015 al 47% en 2018. Se observa un avance progresivo en el crecimiento de municipios que utilizan el reparto proporcional al 100% y menos alcaldías con la aplicación de la cláusula de gobernabilidad.

Gráfico 7. Número de municipios ganados según tipo de mayoría



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE. Incluye el resultado del recuento de votos de San Francisco Gotera realizado por el TSE el 14 de mayo de 2018.

En las elecciones de 2012 el reparto de las alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) entre ARENA y el FMLN significó la pérdida para éste último de importantes bastiones tales como: Soyapango, Apopa, Ilopango, Mejicanos, Ayutuxtepeque y San Martín. Los resultados de las elecciones de 2015 permitieron al FMLN recuperar los municipios de Mejicanos, San Salvador y Soyapango. En el lado contrario el FMLN, después de 18 años de gobierno, perdió la alcaldía de Santa Tecla frente a ARENA. Los municipios de Apopa, Ilopango, Ayutuxtepeque y San Martín fueron conservados por el principal partido de oposición política (ver cuadro 19). En los resultados de 2018, respecto de 2015, ARENA conserva la mayoría del concejo en los municipios de: Antiguo

Cuscatlán, Santa Tecla, Apopa, Ayutuxtepeque, Ilopango, San Martín y Tonacatepeque. Además arrebató al FMLN los gobiernos locales de Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Soyapango y San Salvador. ARENA en total domina 11 de los 14 municipios que conforman el AMSS. El FMLN se queda con la mayoría en las municipalidades de Mejicanos, Nejapa y San Marcos. Con excepción de Santa Tecla, Ayutuxtepeque y San Marcos, en donde se registra un incremento de los votos del partido ganador respecto a 2015, en el resto de alcaldías se observa una disminución en la cantidad de votos con los que determinado partido político logra ganar la mayoría de concejales para ese gobierno local.

Cuadro 19. Resultados gobiernos locales 2012-2018 en el AMSS

Municipio	2012		2015		2018		Diferencia 2018-2015
	Partido	Votos	Partido	Votos	Partido	Votos	
Antiguo Cuscatlán	ARENA	14,184	ARENA	14,619	ARENA	13,965	-654
Santa Tecla	FMLN-CD	35,180	ARENA	34,012	ARENA	35,920	1,908
Apopa	ARENA	21,218	ARENA	23,530	ARENA	20,446	-3,084
Ayutuxtepeque	ARENA	5,602	ARENA	7,620	ARENA	8,243	623
Cuscatancingo	FMLN	10,027	FMLN	12,649	ARENA	11,038	-1,611
Ciudad Delgado	FMLN-CD	15,073	FMLN	17,729	ARENA	15,610	-2,119
Ilopango	ARENA	14,780	ARENA	18,804	ARENA	17,545	-1,259
Mejicanos	ARENA	24,053	FMLN	29,973	FMLN	27,361	-2,612
Nejapa	FMLN	2,924	FMLN	4,174	FMLN	3,909	-265
San Marcos	FMLN	10,932	FMLN	14,126	FMLN	12,807	-1,319
San Martín	ARENA	11,822	ARENA	13,871	ARENA	14,796	925
Tonacatepeque	ARENA	10,478	ARENA	11,894	ARENA	10,332	-1,562
San Salvador	ARENA	109,470	FMLN -PSP	89,164	ARENA	88,194	-970
Soyapango	ARENA	37,981	FMLN	48,124	ARENA	38,354	-9,770

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Al estudiar la distancia de votos entre el primer y segundo lugar para el AMSS, la competencia parece no haber sido cerrada en ninguno de los municipios. La diferencia más pequeña se dio en la alcaldía de Nejapa con 584 votos entre el FMLN, que obtuvo la mayoría, y el PCN. La diferencia más grande se registró en la alcaldía de San Salvador donde ARENA superó a la coalición FMLN/PSP por 48,548 votos. Las diferencias para Santa Tecla, Ilopango y Antiguo Cuscatlán superan los 10,000 votos y todos son a favor de ARENA. El cuadro 20 muestra las diferencias de votos para el resto de municipios del AMSS.

Cuadro 20. Primer y segundo lugar en las alcaldías del AMSS

Municipio	1er lugar		2do lugar		Diferencia
	Partido	Votos	Partido	Votos	
Antiguo Cuscatlán	ARENA	13,965	FMLN/CD	3,942	10,023
Santa Tecla	ARENA	35,920	FMLN/CD	18,820	17,100
Apopa	ARENA	20,446	FMLN/CD	13,670	6,776
Ayutuxtepeque	ARENA	8,243	FMLN/CD	3,400	4,843
Cuscatancingo	ARENA	11,038	FMLN/CD	7,613	3,425
Ciudad Delgado	ARENA	15,610	FMLN	11,656	3,954
Ilopango	ARENA	17,545	FMLN	7,178	10,367
Mejicanos	FMLN	27,361	ARENA	20,386	6,975
Nejapa	FMLN	3,909	PCN	3,325	584
San Marcos	FMLN	12,807	ARENA	8,874	3,933
San Martín	ARENA	14,796	FMLN/CD	7,388	7,408
Tonacatepeque	ARENA	10,332	FMLN/CD	6,005	4,327
San Salvador	ARENA	88,194	FMLN/PSP	39,736	48,458
Soyapango	ARENA	38,354	FMLN	29,733	8,621

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Respecto a la competencia en las alcaldías de las 14 cabeceras departamentales sobresalen los casos de Zacatecoluca, La Paz, y San Francisco Gotera en Morazán, por lo cerrado de la competencia. El resto de cabeceras tienen diferencias con mayores holguras (ver cuadro 21).

Para San Francisco Gotera el recuento ordenado por la Sala de lo Constitucional como medida cautelar en la admisión del amparo presentado por el señor Nahin Arnelge Ferrufino Benítez, candidato a alcalde por el partido GANA³⁵, y al que sumó el partido ARENA³⁶, en su calidad de tercero beneficiado, permitió la apertura de todas las urnas para la elección del concejo municipal de dicha cabecera. El resultado del recuento modificó los resultados finales publicado por el TSE y dio como ganador al partido GANA con una ventaja de 56 votos sobre ARENA, quién ya había recibido sus credenciales para gobernar dicho municipio³⁷.

35 Amparo 190-2018 publicado el 30 de abril de 2018.

36 Amparo 190-2018 publicado el 7 de mayo de 2018.

37 Redacción Diario El Mundo (2018), "GANA resulta ganador de alcaldía de Gotera tras recuento de votos", *Diario El Mundo*, 14 de mayo de 2018.

Cuadro 21. Primer y segundo lugar en las alcaldías de las cabeceras departamentales

Departamento	Cabecera	1er lugar		2do lugar		Diferencia
		Partido	Votos	Partido	Votos	
Ahuachapán	Ahuachapán	PCN	20,875	ARENA	10,884	9,991
Cabañas	Sensuntepeque	ARENA	8,263	GANA	2,272	5,991
Chalatenango	Chalatenango	ARENA	5,944	FMLN	5,272	672
Cuscatlán	Cojutepeque	PCN	8,511	ARENA	8,382	129
La Libertad	Santa Tecla	ARENA	35,920	FMLN/CD	18,820	17,100
La Paz	Zacatecoluca	FMLN	8,463	ARENA	8,457	6
La Unión	La Unión	ARENA	6,501	GANA	2,246	4,255
Morazán	San Francisco Gotera	GANA	4,382	ARENA	4,326	56
San Miguel	San Miguel	FMLN/CD	31,514	GANA	29,656	1,858
San Salvador	San Salvador	ARENA	88,194	FMLN/PSP	39,736	48,458
San Vicente	San Vicente	ARENA	9,304	FMLN	2,638	6,666
Santa Ana	Santa Ana	ARENA	27,100	PDC	22,100	5,000
Sonsonate	Sonsonate	ARENA	14,877	FMLN	5,555	9,322
Usulután	Usulután	ARENA	6,874	FMLN	4,453	2,421

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE. Incluye el resultado del recuento de votos de San Francisco Gotera realizado por el TSE el 14 de mayo de 2018.

Reformas electorales pendientes

Los procesos electorales de 2015 y 2018 dejan en evidencia la necesidad de discutir una reforma electoral integral en la que participen todos los sectores involucrados y en la que se analice el impacto de los cambios al sistema. La deliberación legislativa debe recuperar su carácter supremo al momento de modernizar o modificar el sistema electoral tomando en cuenta el contexto político, económico y social, y estudiando los efectos de las reformas en el sistema electoral. A continuación se listan algunas de las reformas que siguen pendientes y que deben ser analizadas.

Reformas constitucionales

- Renovación del TSE: separación de funciones administrativas y judiciales.
- Tamaño de las circunscripciones electorales: un sistema de listas abiertas en la que se estreche el vínculo entre electores y elegidos, se garantice el pluralismo político y se consolide la rendición de cuentas.

Reformas legales

- Regular la revisión de votos en el caso de victorias por márgenes estrechos. Deben revisarse las causales para la apertura de urnas y el recuento de votos; por ejemplo la apertura de urnas por la inconsistencias en las actas.
- Transición a un sistema electoral que incorpore soluciones tecnológicas para el conteo de votos y para la transmisión y procesamiento de los resultados de forma obligatoria.
- Tomar las medidas necesarias para evitar la campaña adelantada. Es necesario revisar el tipo de sanciones.

Reformas administrativas

- Cumplimiento efectivo del Plan General de Elecciones (PLAGEL) y aprobación oportuna del presupuesto solicitado.
- Promover campañas de educación cívica de forma permanente.
- Fortalecimiento de la unidad jurídica del TSE para contar con abogados formados en derecho electoral. De separarse las funciones, o si se le otorga autonomía a la unidad jurisdiccional al interior del TSE, esta atribución estará alejada de influencias partidarias.
- El presupuesto de la autoridad electoral debe evolucionar acorde a las responsabilidades del organismo colegiado y a las exigencias que representen las reformas electorales que se aprueben.
- Recuperar la confianza en la autoridad electoral y fortalecer la institucionalidad.
- Continuar gradualmente la ciudadanización y profesionalización de las Juntas Receptoras de Votos.

Cumplimiento de sentencias

- Necesidad de una fiscalización más rigurosa sobre el financiamiento político y de un sistema sancionatorio que persuada a los partidos; ambos aspectos deben incluirse la Ley de Partidos Políticos.
- Reglamentar los mecanismos de democracia interna en la Ley de Partidos Políticos.

CAPÍTULO III

Seguridad pública

Introducción

Durante el período examinado por el presente Informe, la seguridad pública en El Salvador presenta como rasgo distintivo el **progresivo deterioro de la institucionalidad**, reflejado en un conjunto de factores como el agravamiento de patrones de conducta ilícitos por parte de miembros de la Policía Nacional Civil (PNC); las constantes denuncias en su contra, tanto a nivel nacional como internacional sobre violaciones a derechos humanos, incluidas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias; la corrupción administrativa; y, en el caso más emblemático de los últimos años, una crisis interna revelada al interior de la ahora desmantelada unidad élite conocida como Grupo de Reacción Policial (GRP), a raíz de la trágica desaparición de una de sus miembros, la agente Carla Ayala, a manos de sus propios compañeros.

Otro aspecto a destacar y que ha sido abordado en informes anteriores, es **el (des) gobierno de la seguridad pública**, precisamente por la falta de un liderazgo claro del Presidente de la República, la escasa relevancia que el tema tiene en la agenda de Casa Presidencial, demostrada al no haber incluido al gabinete de Seguridad en los cambios que se llevaron a cabo, luego que el partido de gobierno redujera su votación en más de trescientos mil votos en las elecciones del pasado 4 de marzo, a pesar que la seguridad es una de las áreas de mayor preocupación y descontento de la población.

Asimismo, continua el fenómeno de **la “policialización”, es decir, la predominancia que la institución policial y sus miembros han adquirido en el enfoque con el que se abordan los problemas de seguridad**, lo que se traduce en la frecuente asignación de oficiales de la PNC en otros entes estatales (Centros Penales, Dirección General de Migración y Extranjería), un carácter marcadamente represivo, el autogobierno y corporativismo policial, así como la ausencia de un efectivo sistema de control interno y externo en la PNC.

No menos importante es la **caída sostenible que en los últimos años ha tenido la cantidad de graduados de agentes policiales** básicos por parte de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y, en consecuencia, **la disminución de la plantilla policial, agravada por las destituciones, renuncias y asesinatos de miembros de la PNC**.

Por otra parte, como resultado de investigaciones fiscales y policiales, se ha identificado **una mayor penetración de las pandillas en actividades económicas**, no sólo para coludir a la competencia legítima, sino sobre todo para invertir y blanquear sus recursos de origen ilícito, principalmente los derivados de la extorsión y el narcomenudeo. Sin embargo, al contrastar la cantidad de bienes incautados, cuentas o dinero inmovilizado y negocios intervenidos, con respecto al modus vivendi de la mayoría de los integrantes de las pandillas, lo que se evidencia es más bien **una estrategia de algunos de sus líderes por enriquecerse personalmente, a costa de una masa de operadores que apenas alcanzan niveles de sobrevivencia económica**.

Del mismo modo, se ha confirmado, mediante casos judicializados y algunas condenas, la **afinidad que las pandillas sostienen con diferentes sectores de la política e instituciones estatales, especialmente a nivel municipal**. Basado en esos mismos casos, no es posible sostener que exista un plan deliberado de las pandillas por infiltrar las instituciones del Estado, sino más bien que se trata de situaciones aisladas, las cuales igualmente merecen atención.

Cualquier análisis de seguridad sobre el cuarto año de gobierno del Presidente Sánchez Cerén debe retomar **tres incidentes adicionales particularmente graves: la emboscada y posterior**

enfrentamiento ocurrido entre pandilleros y policías en la colonia San Patricio; los atentados con explosivos de diversos tipos contra elementos de la fuerza pública; y, por último, aunque no por ello menos importante, las crecientes estadísticas de feminicidios, violaciones y agresiones sexuales contra mujeres, adolescentes y niñas, cuyos casos más emblemáticos en el año 2018 fueron la ya citada desaparición de la agente Carla Ayala, así como los asesinatos de la periodista Karla Turcios y la doctora Rosa María Bonilla.

Entre los **aspectos positivos** a destacar se encuentra **la reducción de homicidios durante el período examinado**. Sólo hasta el año 2017, las cifras de homicidios han logrado acercarse a los parámetros con los cuales recibió el gobierno el profesor Sánchez Cerén en 2014. Sin embargo, es preocupante que, desde el segundo semestre de 2017 y con particular énfasis en el primer trimestre de 2018, las estadísticas de homicidios muestran una ligera tendencia al alza, lo que pondría en entredicho la efectividad de las denominadas medidas extraordinarias o demostraría que las mismas se han agotado.

Por otra parte, cabe destacar el **incremento en la capacidad instalada de los Centros Penales y la ampliación de los programas de reinserción para los internos** (“Yo cambio”). No obstante, el hacinamiento penitenciario sigue siendo excesivamente alto y se carece de evidencia que permita identificar la eficacia de los programas mencionados.

En todo caso, al cierre del período analizado, **los planes y políticas de seguridad con los que el Presidente Sánchez Cerén comenzó su gestión (“Plan El Salvador Adelante”, “Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia”, “Plan Quinquenal de Desarrollo”), se han visto reducidos a tres medidas concretas: los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y pandilleros, el endurecimiento del régimen penitenciario y la recaudación de más recursos vía contribución especial para la seguridad**. El actual gobierno evidencia una falta de rumbo en materia de seguridad. En este sentido, a un año para que finalice su gestión, el objetivo se ha reducido a entregar el país al próximo gobierno, al menos en la misma situación de homicidios que había cuando lo recibió, luego de los años más letales de la historia de la posguerra de El Salvador (2015 y 2016).

Al igual que en años anteriores, este apartado se ha formulado a partir de un análisis basado en el enfoque de políticas públicas, el cual comprende tres pilares fundamentales: i) la situación actual y la evolución de la seguridad pública, con base en datos estadísticos oficiales y otras fuentes públicas disponibles, incluida la percepción de la ciudadanía reflejada en diversas encuestas o estudios; ii) los actores involucrados, sean estos institucionales o de cualquier otro tipo, incluyendo las pandillas y el crimen organizado; y, iii) los procesos, es decir, los planes, las políticas, la legislación o el financiamiento que ha incidido o son relevantes para la seguridad pública.

Con el propósito de garantizar la objetividad y el análisis a partir de fuentes primarias, se formuló un conjunto de solicitudes con base en la LAIP, a las principales instituciones competentes. Por otra parte, se solicitaron entrevistas con distintos miembros del gabinete de seguridad y otros funcionarios públicos. El único que accedió a otorgarla fue el Ministro de la Defensa Nacional.

I. Evaluación situacional

Percepción social y victimización

Desde mediados de 2017 hasta febrero de 2018, en promedio el 64.5% de las personas encuestadas consideran como mala o muy mala la gestión que el Presidente Sánchez Cerén ha hecho de la seguridad pública. El punto más alto de desaprobación fue en el mes de noviembre de 2017, con un nivel de hasta 68.1%. En el mismo sentido, con un porcentaje del 24.4%, es decir, aproximadamente uno de cada cuatro de los encuestados, considera que la inseguridad pública, la delincuencia y la falta de combate a las pandillas son los principales fracasos del presidente, le sigue con un 4.1% el no haber generado fuentes de empleo¹.

Por otra parte, 62.4% de las personas encuestadas señalan que la delincuencia aumentó en 2017 y el 73.3% expresa que la delincuencia, la violencia y la inseguridad son el principal problema del país². En comparación con el mes de mayo de 2017, este porcentaje aumentó en casi 15 puntos³.

De acuerdo a las encuestas, la tasa de victimización es de aproximadamente uno de cada cuatro consultados. Así, el 23% afirmó haber sufrido de forma directa un hecho delictivo en el último año. Esto representa un incremento de 7 puntos con respecto a la última medición de mitad de 2017, lo cual confirma la percepción negativa que se tiene sobre la seguridad⁴. Por su parte, la *victimización trimestral* a diciembre de 2017, es equivalente al 12%, un porcentaje similar a la del año 2014⁵.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer, la victimización para este sector poblacional se eleva hasta el 34% y, en general, 67 de cada 100 mujeres expresan haber sido agredidas alguna vez en su vida⁶.

1 LPG Datos (2018), "El 55 % desaprueba trabajo de Sánchez Cerén". *La Prensa Gráfica*, 19 de febrero de 2018.

2 IUDOP (2018), "Boletín de prensa", No. Año XXXII, No. 1, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, enero.

3 IUDOP (2017), "Boletín de prensa", No. Año XXXI, No. 3, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, enero.

4 Óp. cit., IUDOP (2018).

5 Segura, E. (2017), "Leve baja de víctimas de delitos en 2017", *La Prensa Gráfica*, 8 de diciembre de 2017.

6 MJSP (2018), "Presentan encuesta Nacional de Violencia Contra la Mujer", Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. 13 de abril de 2018.

Estadísticas delincuenciales

La información verificable sobre estadísticas de delitos en el país sigue siendo difícil de obtener y poco fiable. Prácticamente se depende de los datos generados por las propias instituciones involucradas en la materia, en particular la PNC, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) y el Instituto de Medicina Legal (IML). Asimismo, la *data* que se conoce es únicamente el *output*, pero los estándares y niveles de recolección, procesamiento, análisis y difusión siguen siendo una “caja negra”. Sin embargo, es encomiable que la PNC haya puesto a disposición de investigadores, analistas y público en general, su base de datos sobre delitos, víctimas, accidentes de tránsito, detenidos y delitos sexuales, junto con un analizador que permite cruzar determinadas variables, incluso geo-temporales (<http://estadisticas.pnc.gob.sv>). Este es un avance en la línea de transparentar las cifras y consolidar políticas públicas basadas en evidencia.

En todo caso, la única información delincencial más o menos objetiva en el país sigue siendo la referida a la cantidad de homicidios, gracias a los esfuerzos de coordinación interinstitucional que iniciaron en el año 2005⁷. Pero, incluso esta cifra presenta variaciones, dependiendo de la institución que proporcione esos datos. Por ejemplo, para el año 2017, el MJSP señala que hubo un total de 3,962 asesinatos⁸, la PNC informa que se trata de 3,954⁹, mientras que el IML reportó de manera preliminar un total de 3,952¹⁰.

Homicidios

Respecto al año 2016, en el cual concuerdan las instituciones consultadas, con un total de homicidios de 5,280, se puede constatar que hubo una reducción de aproximadamente 25%, en relación al 2017. A su vez, entre los años 2016 y 2015, la disminución fue de 20%. Aun así, la cantidad de asesinatos en El Salvador sigue siendo extremadamente alta, sólo superada en el continente americano por Venezuela¹¹.

En su conjunto, el Área Metropolitana de San Salvador está ubicada entre las 20 ciudades de más de 300,000 habitantes con mayor violencia homicida a nivel mundial, excluyendo la causada por operaciones de guerra¹².

7 DIA (2018), “Estadísticas Homologadas – Dirección de Información y Análisis”, MJSP, El Salvador, disponible en: <http://www.seguridad.gob.sv/dia/>

8 *Ibíd.*

9 Véase: <http://estadisticas.pnc.gob.sv>

10 IML (2018), “Homicidios registrados en el mes de diciembre 2017”, San Salvador.

11 Clavel, T. (2018), “Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017”, 19 de enero de 2018.

12 Seguridad, justicia y paz (2018), “Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2017 + Metodología”, 6 de marzo de 2018.

Puestos en perspectiva, la tasa de homicidios para el año 2017 es de aproximadamente 60, mientras que en el 2016 fue de 81 y en el 2015 de 103 por cada 100,000 personas, lo que en ese entonces era la tasa de homicidios más alta del mundo. El promedio diario de asesinatos durante el año 2016 fue de 14.5 y en el año 2017 es de 10.8. Para lo que va del 2018, este promedio es de 10.4.

La cantidad de mujeres que han sido asesinadas durante el año 2017 es de aproximadamente 12%, respecto al total de homicidios, y en su mayoría se trata de menores de 29 años. Sin embargo, en el primer trimestre de 2018, se advierte un incremento de hasta el 25% de feminicidios¹³.

Aunque se han ensayado distintas hipótesis alrededor del descenso generalizado de homicidios en los últimos dos años, las explicaciones oscilan, por una parte, entre una visión triunfalista del gobierno que se atribuye tal reducción como un logro o como resultado de sus planes y políticas. Sin embargo, por otro lado, se percibe en la población un escepticismo generalizado en cuanto a la eficacia de las acciones gubernamentales adoptadas, incluidas las denominadas “medidas extraordinarias”. Por ejemplo, el 77.2% opina que las políticas de seguridad del gobierno reducen en poco o nada el problema delincencial¹⁴.

En cualquier caso, debe haber otros factores que merece la pena analizar, entre los cuales no se descartan las decisiones unilaterales y el uso estratégico que con fines diversos hacen las pandillas de la violencia homicida, tal como quedó demostrado en la Semana Santa de 2016, con la capacidad de estas organizaciones para reducir en un lapso de tan sólo un par de días, la cantidad de homicidios hasta en un 57%¹⁵.

Por otra parte, con las cifras disponibles, sigue siendo una incógnita descifrar las causas subyacentes al fenómeno de los homicidios y establecer de manera categórica los perfiles de las víctimas y/o de los victimarios. A raíz del incremento que ha habido en lo que va del 2018, el Director de la PNC sostiene que se trata de “una depuración al interior de las pandillas”, sin brindar los elementos para justificar esta declaración¹⁶. Por el contrario, de acuerdo a datos proporcionados por la OIR/PNC, menos del 6% de los homicidios cometidos entre enero a marzo de 2018 pueden ser atribuidos a las pandillas y respecto al año 2017, ese porcentaje se reduce en un 3.5%. De esta forma, mientras no se aporten elementos coherentes, sigue siendo una imprecisión atribuir de manera genérica la gran cantidad de homicidios a las pandillas o sostener que la mayoría de víctimas de este delito son pandilleros.

13 Óp. cit., <http://estadisticas.pnc.gob.sv>

14 Óp. cit., IUDOP (2018).

15 FUSADES (2016), “El Salvador. Año Político. Junio de 2015 - Mayo de 2016”, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

16 EFE (2018), “El Salvador vivió el miércoles el día más violento de 2018 con 23 homicidios”, 22 de febrero de 2018.

Como se ha indicado, si bien el año 2017 cerró con una disminución de homicidios de aproximadamente 25% con respecto al año 2016, lo cierto es que si se traza una línea de tendencia, particularmente desde marzo de 2017 a la fecha, puede identificarse un ligero comportamiento al alza, tal como lo indica el Gráfico 1.

Gráfico 1. Homicidio Mensuales Enero 2017 a Marzo 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en www.estadisticas.pnc.gob.sv

De esta forma, el primer trimestre de 2018 presenta un incremento de 14.1%, es decir, 116 homicidios más con respecto al mismo período del año anterior. De confirmarse esa tendencia, la supuesta efectividad de las denominadas medidas extraordinarias quedaría en entredicho o supondría, como se advirtió párrafos atrás, que las mismas se habrían agotado.

Masacres

Un rasgo preocupante en el último año es la frecuencia y cantidad de asesinatos múltiples, a tal punto que se ha llegado a catalogar a El Salvador como la "República de las Masacres"¹⁷, con más de mil personas muertas en estas circunstancias durante los últimos tres años (2014-2016). Ya en el Informe de Año Político 2015-2016, se advertía de un incremento de hasta 88% de homicidios múltiples y se señalaba que los mismos podían estar asociadas a ajustes de cuentas por el narcotráfico, control territorial de las pandillas, purgas internas entre estos grupos y a grupos de exterminio¹⁸. Recientemente, se ha agregado también como un posible motivo de estas masacres

17 Girón, G. (2017), "La República de las Masacres", Séptimo Sentido, El Salvador.

18 Óp. cit., FUSADES (2016b).

los denominados “falsos operativos policiales y militares”, al haberse identificado un patrón o modus operandi específico en estos casos¹⁹.

Entre noviembre de 2017 y abril de 2018, sólo en el departamento de Santa Ana, han ocurrido siete de estas masacres, según se indica en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Masacres departamento de Santa Ana (Nov. 2017 – Abr. 2018)

FECHA	LUGAR	FALLECIDOS
09/04/18	Cantón Buenos Aires, Chalchuapa	3
07/04/2018	Cantón Palo Negro, El Congo	4 (entre ellos un ex policía y el hijo de un sargento)
02/04/2018	Cantón El Zacatal, Coatepeque	3 adolescentes 1 adulto (presuntos pandilleros)
03/03/2018	Cantón El Coco, Chalchuapa	5 (incluido un soldado)
01/2018	Mercado Colón, Santa Ana	3 hermanos
05/11/2017	Cantón Potrero Grande Arriba, en Santa Ana	4 miembros de una misma familia.
01/11/2017	Cantón El Cerro, Coatepeque.	1 agente policial, su esposa embarazada, su hija de 4 años y un sobrino.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Escalante, D. (2018) y Pacheco, M. y F. Alemán (2017)²⁰.

Asesinatos de miembros de la PNC y FAES

El asesinato de miembros de la PNC y FAES es un fenómeno que lamentablemente continua afectando a los miembros de las instituciones que atienden la seguridad pública. Sin embargo, un rasgo distintivo se ha agravado durante el período que examina este Informe: una estrategia sistemática de las maras o pandillas de atentar no sólo contra los agentes y soldados sino también contra sus familiares.

De acuerdo a la OIR/PNC, en total fueron asesinados en el año 2017, 47 policías, 24 miembros de la FAES y 52 familiares de los mismos, entre esposas, compañeras de vida, padres, hermanos, hijas e hijos, entre otros. Hasta marzo de este año, suman 11 homicidios de policías, militares y familiares.

19 Girón, G. y Flores, R. (2017), “El guión de los falsos operativos”, Séptimo Sentido.

20 Escalante, D. (2018), “Tres matanzas en Santa Ana por pugna entre pandillas”, *El Diario de Hoy*, 10 de abril de 2018; Pacheco, M. y F. Alemán (2017), “Múltiple homicidio en finca de Santa Ana”, *La Prensa Gráfica*, 6 de noviembre de 2017.

Uno de los casos más conmovedores es la masacre de Cantón El Cerro, Coatepeque, en la que murió la hija del agente Walter Guardado, de tan solo cuatro años, así como su esposa que se encontraba embarazada y un sobrino²¹.

La situación impactó de tal forma a la opinión pública y al sector político que, con fecha 1 de noviembre de 2017, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto No. 824, el cual contiene Disposiciones Especiales para la Protección Integral de los Miembros de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República y Órgano Judicial (véase en la sección sobre Procesos Legislativos mayores detalles sobre el referido Decreto).

Como un factor que opera en contra para disuadir estos crímenes en perjuicio de las autoridades de seguridad, se encuentra la impunidad en la que quedan la mayoría de estos casos. Siguen siendo escasas las condenas por asesinar policías o militares, a pesar de las reformas legales que incrementan los años de prisión, y es muy grave que en los procesos en los que se obtiene sentencia, el principal medio probatorio sea el de los “*testigos criteriados*”, es decir, sujetos que han participado en los hechos pero que se les concede algún tipo de beneficio.

Por otra parte, llama la atención que, de acuerdo a noticias de prensa, algunos de los presuntos responsables de asesinar policías y militares mueran a su vez en supuestos enfrentamientos. Es el caso de José Cecilio Zarpate Hernández, quien estaba acusado de asesinar al agente Luis Alfonso Trujillo Torres y murió en el municipio de Tacuba en un “enfrentamiento” con la PNC²²; o el pandillero que murió en Turín y que se sospecha era el responsable del asesinato del padre y hermano de un policía²³.

Enfrentamientos: la emboscada en la colonia San Patricio y los atentados con explosivos

Entre los hechos más graves a reseñar durante el Año Político 2017-2018 se encuentra la emboscada de la colonia San Patricio, en San Salvador, ocurrida el 2 de febrero de este año. En escenas que recordaban los años más duros de la guerra, tuvo lugar uno de los enfrentamientos entre policías y pandilleros de mayor violencia y complejidad táctica por la forma como fue ejecutado por los pandilleros. Resultado de este hecho un policía y dos pandilleros murieron, mientras que ocho elementos policiales tuvieron que ser atendidos en el ISSS, con heridas de distinta gravedad. El operativo policial consistía en la búsqueda y rastreo de armas de guerra. Sin embargo, los pandilleros

21 Hernández, E. y G. Orellana (2017), “Policía sin pistas sobre asesinato de agente, su esposa embarazada e hija de 4 años”, El Diario de Hoy, 1 de noviembre de 2017.

22 Marroquín, D. (2018), “26 años de prisión por asesinato de policía”, *La Prensa Gráfica*, 16 de diciembre de 2018.

23 Redacción Diario El Mundo (2018), “Muere pandillero que habría participado en ataque a familiares de policía en Turín”, *Diario El Mundo*, 27 de enero de 2018.

aprovecharon la topografía de la zona y las rutas de acceso para atacar a los policías desde una loma, en la única vereda de acceso para ingresar a la colonia²⁴.

Queda la duda si la falta de capacidad técnico-operativa para responder a este tipo de situaciones u operaciones de rastreo de armas, es consecuencia de no contar con una unidad élite como la extinta GRP. La dispersión actual de elementos policiales con entrenamiento especializado, se convierte en un obstáculo y coloca a la PNC en desventaja.

Otro rasgo distintivo del período analizado y que debe ser objeto de análisis y de preocupación es la **utilización de artefactos explosivos contra agentes de la autoridad**. Sólo en 2018 se han producido tres atentados con explosivos, según se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Atentados con explosivos. Año 2018

LUGAR Y FECHA	MODALIDAD	RESULTADOS
11/02/2018 Carretera al Puerto de La Libertad.	Coche-bomba	Dos elementos del CAM de Santa Tecla lesionados.
07/04/2018 Cantón San Francisco, Suchitoto.	Dos granadas artesanales y un tambo de gas propano en una figura que simulaba un cadáver	Tres policías lesionados
09/04/2018 Comunidad Don Bosco de San Salvador.	Intento de emboscada con minas quita-pie (explosivos M14)	Policías ilesos.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Castillo, G., J. López y E. Hernández (2018)²⁵.

La preparación táctica y ejecución de estos atentados denota una cierta capacidad logística y técnica que no está al alcance de la delincuencia común. Así, en el caso de Suchitoto, los policías fueron lesionados producto de una trampa explosiva dentro de un muñeco que simulaba ser un cadáver, después de haber recibido una llamada que alertaba sobre una víctima de homicidio. Los materiales utilizados consistían en dos cargas explosivas (granadas) y un tambo de gas para causar un mayor perjuicio²⁶. En el caso de la carretera al Puerto de La Libertad, se trató de dos explosivos, activados electrónicamente.

24 Calderón, B. (2018), "Cadáveres de policía y pandilleros muertos hoy en tiroteo en colonia San Patricio siguen sin ser levantados de la escena", *La Prensa Gráfica*, 2 de febrero de 2018.

25 Castillo, G., J. López y E. Hernández (2018), "La Policía registra incremento de ataques de pandillas", *El Diario de Hoy*, 12 de febrero de 2018.

26 López, J. (2018b), "INFOGRAFÍA: Así fue el plan para detonar "muñeco bomba" en Aguilares", *El Diario de Hoy*, 8 de abril de 2018.

Ya en el año 2015 se habían utilizados coches-bomba en las cercanías del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, en el Ministerio de Hacienda y en la entrada de una colonia de Soyapango. Con relación a estos hechos, se capturó a un extécnico de la División de Armas y Explosivos de la PNC²⁷ y se condenó a siete pandilleros por delitos tipificados en la Ley contra actos de terrorismo²⁸.

En general, en estos casos se han utilizado materiales artesanales, granadas industriales y explosivos C4, lo que demostraría una capacidad para hacerse de estos insumos y entrenamiento técnico para su fabricación e instalación. Esto hechos agravan la de por sí delicada situación de seguridad pública en el país, ya sea que se trate de pandilleros con entrenamiento especializado o de formas de terrorismo aún no determinadas.

Personas desaparecidas

Las cifras en materia de personas desaparecidas son totalmente imprecisas y contradictorias entre las instituciones responsables de recibir las denuncias e investigar estos casos. En el Informe de Año Político 2016-2017 se consignó que entre los datos de la PNC y la FGR sobre esta materia, existía una diferencia de cerca del 217%²⁹. De esta forma, entre el año 2009 y diciembre de 2016, la PNC recibió un total de 11,252 denuncias por desaparecidos, de los cuales 7 de cada 10 son menores de 30 años³⁰. Por su parte, la FGR reporta que entre el año 2014 y 2017, desaparecieron 14,925 personas³¹. Si el período se amplía a 2010-2016, el dato asciende a 23,821 denuncias, lo que duplica el dato proporcionado por la PNC³². Al respecto, Rodrigo Ávila, exdirector de la PNC y actual diputado por el partido ARENA, sostiene que entre el año 2014 y 2017 la cifra ha aumentado de cinco a diez personas por día y que siete de cada 10 desaparecidos no son encontrados³³.

De acuerdo a información obtenida con base en la LAIP, durante el año 2017, en la PNC se registraron 1,670 casos de desapariciones, de los cuales el 61% corresponde a personas entre los 12 y 30 años de edad, mientras que el 30% son víctimas del sexo femenino. El promedio diario de desapariciones durante el año 2017 fue de 4.6 personas y durante el primer trimestre de 2018 es de 4.7.

La Sección de Estadísticas de la Unidad Central de Análisis y Tratamiento de la Información de la PNC advierte que *“hay departamentos [unidades internas] que no registran casos de personas desaparecidas por no estar tipificado en el código penal (sic), por lo que registran [los] casos como*

27 Barrera, E. (2018a), “Los otros coche bomba que han estallado en El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 12 de febrero de 2018.

28 Redacción El Diario de Hoy (2017), “7 pandilleros que pusieron coche bomba frente al Ministerio de Seguridad en 2015 fueron condenados”, *El Diario de Hoy*, 20 de junio de 2017.

29 FUSADES (2017), “El Salvador. Año Político. Junio de 2016 - Mayo de 2017”, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

30 Arévalo, K. (2017), “Más de 23 mil desaparecidos en El Salvador”, *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2017.

31 Marroquín, D. (2018), “Propone Banco de ADN en Medicina Legal”, *El Diario de Hoy*, 19 de abril de 2018.

32 Óp. cit., Arévalo, K. (2017).

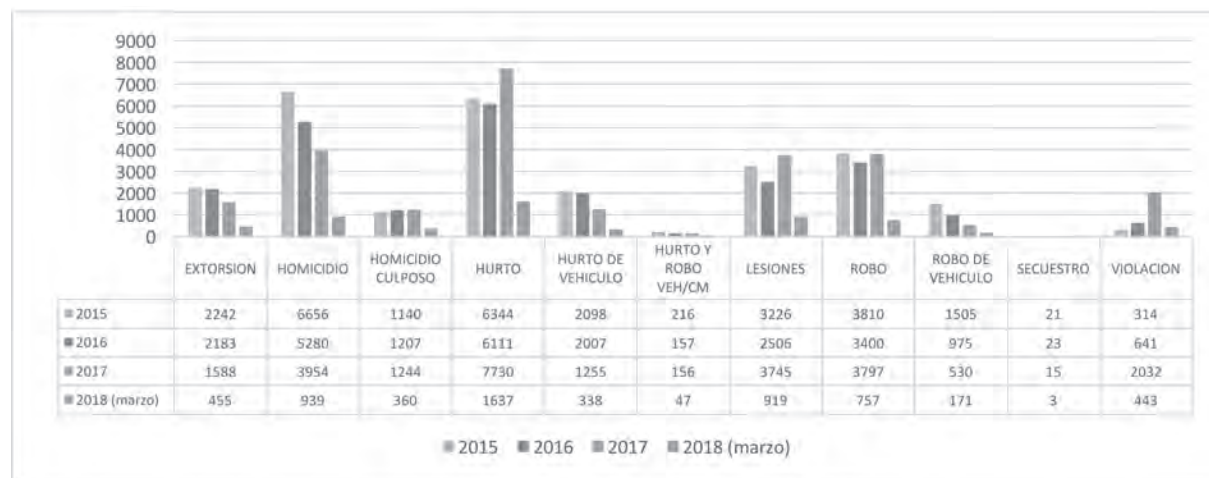
33 López, J. (2018), “Diez personas desaparecen cada día en El Salvador”, *El Diario de Hoy*, 18 de abril de 2018.

Privación de Libertad, por lo que el dato podría variar según los avances de cada caso en el proceso de investigación” (Memorándum UCATI-SIN No.0244/2018, de fecha 19/04/2018). Esta aclaración explicaría la divergencia de estadísticas en la materia entre las instituciones involucradas de su registro.

Otras formas de delincuencia

En el siguiente gráfico, se describe el comportamiento desagregado de los delitos considerados como relevantes. Los que han incrementado entre el año 2016 y 2017 son: el homicidio culposo (3.06%), el hurto (26.49%), las lesiones (49.44%), el robo (11.68%) y las violaciones (217%), mientras que la extorsión (-27.26%), los homicidios (-25.11%), el hurto y robo de vehículos (-37.47%), han tenido un comportamiento a la baja, según la misma fuente consultada. Al respecto, es preocupante la exorbitante alza de violaciones y también la de lesiones. Estas últimas podrían representar homicidios tentados o fallidos.

Gráfico 2. Delitos relevantes. Período 2015 – 2018 (marzo)



Fuente: Elaboración propia con base en información de www.estadisticas.pnc.gob.sv

En términos generales, se habrían cometido un 6.35% más de delitos en el año 2017, con respecto al 2016. En el 2018, la cantidad de delitos cometidos hasta marzo asciende a 6,069, lo que equivale a una reducción de 5.95% con respecto al primer trimestre de 2017.

La operatividad policial medida por la cantidad de detenidos demuestra que entre el año 2016 y 2017 ha habido un incremento del 28.78%, es decir, de 33,223 se ha pasado a 42,786 detenciones, de las cuales el 56.72% corresponde a flagrancias, el 25.5% a órdenes administrativas giradas por la FGR.

Narcotráfico y lavado de dinero

En septiembre de 2017, el Presidente Donald Trump designó a El Salvador, al igual que al resto de países de Centroamérica, entre los de mayor tránsito de drogas con destino a los Estados Unidos. Por otra parte, nuestro país está clasificado como una fuente importante a nivel mundial de precursores o sustancias químicas esenciales para la producción de drogas ilícitas³⁴.

Asimismo, El Salvador es considerado, junto con los demás países centroamericanos, entre las principales plazas financieras para el lavado de dinero, con el agravante que la existencia de relaciones comerciales y políticas estrechas entre El Salvador y Venezuela, convierte a las instituciones financieras en vulnerables a este tipo de actividades ilícitas³⁵.

En todo caso, en el año 2017 se incautaron 7.9 toneladas de drogas: 7.2 de cocaína, 740,028 kilos de marihuana y 9 kilos de heroína. En total, fueron 3 toneladas menos respecto al 2016³⁶. En lo que va del año 2018 se ha incautado un total de 2,072 kilos de diferentes sustancias ilícitas³⁷, lo que significa que el corredor marítimo del Pacífico, sigue siendo una ruta importante para el transporte de drogas.

Nuevas víctimas, desplazados y los casos de ejecuciones extralegales o arbitrarias y torturas

El período 2017 – 2018 está marcado por un conjunto de características adicionales en lo que respecta a la violencia en el país. Por un lado, ha afectado a **sectores sociales que hasta ahora no habían sufrido de manera directa o de forma significativa esta epidemia de homicidios**. Por el otro, **se han acentuado las violaciones y los feminicidios, incluso de parte de las autoridades de seguridad pública (policías y militares)**. Por último, se ha pasado a reconocer la gravedad y magnitud del **desplazamiento forzado interno** como resultado de la violencia.

Ejemplos de esta vorágine de violencia son los asesinatos del sacerdote Walter Osmir Vásquez, el ciclista y seleccionado nacional Andy Ariel Salamanca, los feminicidios de la periodista Karla Turcios y la doctora Rosa María Bonilla, la desaparición de la agente Karla Ayala, así como el ataque al microbús de la ruta 32 en Mejicanos, el día 21 de febrero de 2018, en el que fallecieron dos pasajeros, lo que demuestra el nivel de deterioro de la seguridad en el país, del cual se puede afirmar que nadie está exento y que se ensaña particularmente con la mujer y otros sectores sociales vulnerables.

34 U.S. State Department (2018), "International Narcotics Control Strategy Report. Vol. I. Drug and Chemical Control", marzo.

35 U.S. State Department (2018), "International Narcotics Control Strategy Report. Vol. II. Money laundering", marzo.

36 Flores, R. (2017), "Droga incautada en 2017 en El Salvador suma 7.9 toneladas", *La Prensa Gráfica*, 26 de diciembre de 2017.

37 Velásquez, M. (2018a), "Incautan cocaína valorada en US\$23 mill", *La Prensa Gráfica*, 6 de mayo de 2018.

Una expresión de esta violencia son los **desplazamientos internos, la migración forzada y los refugiados** que buscan protección en otros países. El Informe de Año Político 2015-2016 advertía de este fenómeno como un hecho que se agravaba en los últimos años como resultado de la delincuencia y la inseguridad³⁸.

El gobierno se ha resistido a reconocer esta problemática y se refiere a ella eufemísticamente como “movilidad interna”. En su informe sobre la magnitud de este fenómeno, presentado en marzo de 2018, señala que durante el período 2006-2016, sólo el 1.1% de las familias residentes en las colonias seleccionadas para el estudio, se ha visto obligado a cambiar de su lugar de residencia a raíz de la violencia. En el mismo documento, se reporta que las principales razones de la “movilidad interna” son económicas y familiares, seguidas en un tercer lugar y con “una incidencia significativamente menor que las anteriores”, la provocada por hechos de violencia o delincuenciales³⁹. No obstante, en recientes declaraciones brindadas por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, este reconoció que: “el problema es muy grave”, “está en crecimiento”, “afecta a casi todos los departamentos del país” y “la respuesta del Estado es débil”⁴⁰.

Al año 2017, se calcula que el 5.1% de la población encuestada ha tenido que cambiar su lugar de vivienda debido a amenazas⁴¹, lo que equivaldría a un total de 273,036 personas⁴². Más grave aún es que con base en 186 casos de desplazamiento interno atendidos y una cantidad de 701 víctimas entrevistadas, se ha podido detectar que además de las pandillas, son la PNC y la FAES los responsables de hasta un 15.1% de estos desplazamientos⁴³.

No menos delicados son los casos de **abusos policiales y otros comportamientos ilícitos por parte de miembros de la PNC y la FAES**, incluyendo los **supuestos enfrentamientos, ejecuciones extralegales o arbitrarias y torturas**, lo cual ha sido un motivo de preocupación generalizado a nivel nacional e internacional. En el plano interno, al finalizar el año 2017, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), en un tono moderado le advirtió al Presidente Sánchez Cerén sobre la necesidad de “fortalecer los mecanismos de control interno y externo de las instituciones de seguridad”, a fin de “asegurar el respeto a los derechos humanos en los procesos de control y persecución del delito”, en el marco del Estado de Derecho⁴⁴.

38 Óp. cit. FUSADES (2016b).

39 MJSP (2018b). “Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador. Informe Final”, El Salvador, marzo.

40 Ramírez L., M. (2018), “Foro Público. Visibilizar lo invisible. Huellas ocultas de la violencia. Informe de Desplazamiento Forzado 2017”, San Salvador, El Salvador, abril.

41 Óp. cit., IUDOP (2018).

42 Cristosal (2018), “Visibilizar lo invisible. Huellas ocultas de la violencia. Informe de desplazamiento forzado por la violencia en El Salvador en 2017”, El Salvador.

43 Ibíd.

44 CNSCC (2017a), “Avances y desafíos del Plan El Salvador Seguro”, 5 de diciembre de 2017.

De acuerdo a datos proporcionados por la OIR de la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP), las denuncias contra miembros de la PNC por violaciones a derechos humanos han aumentado en el año 2017 un 15.19% con respecto al año anterior. En lo que va del 2018, las denuncias en este concepto ascienden a 164. Desde el año 2015 a la fecha, las denuncias por violaciones a derechos como la vida, la integridad personal y física, la dignidad, malos tratos, tratos crueles o degradantes, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, equivalen en promedio al 50% del total de denuncias contra derechos humanos que se han recibido en ese período.

En el plano internacional, la Relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias de la ONU, Agnes Callamard, después de su visita al país, del 25 de enero al 5 de febrero de 2018, manifestó de forma categórica que encontró *“un patrón de comportamiento... que podría considerarse como ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza, el cual es alimentado por respuestas institucionales débiles, a nivel de investigación y judicial”*. Este patrón consiste en *“supuestos enfrentamientos”* en los cuales *“presuntos pandilleros son asesinados bajo el estilo de ejecución, y que la escena del crimen es manipulada por los responsables de los homicidios o por otros, incluso colocando armas junto a los cuerpos de los presuntos miembros de la pandilla”*. El resurgimiento de *“grupos de limpieza social”* es un hecho confirmado por funcionarios públicos, sostiene la Relatora⁴⁵. En el Informe de Año Político 2015-2016, se advirtió sobre el riesgo de que los discursos políticos que incitaban a los policías a usar sus armas de fuego *“sin ningún temor de sufrir consecuencias por ello”*, fueran a encender *“el síndrome del “gatillo fácil” o la práctica del “primero dispara y luego pregunta, o peor aún el recurso de los “falsos positivo”, es decir, el asesinato de personas, haciéndolos pasar como “terroristas”, delincuentes o pandilleros”*⁴⁶.

Según el director de la PNC, en el año 2017 se registró un total de 413 supuestos pandilleros muertos durante enfrentamientos con elementos de la PNC. En el año anterior, ese número alcanzó la cifra de 603. La cantidad de enfrentamientos disminuyó hasta un 17.5% y pasó de 650 en el año 2016 y a 536 en el año 2017. En todo caso esto es el equivalente a 1.5 enfrentamientos diarios⁴⁷.

De acuerdo con la Relatora Internacional sobre la materia, *“Las cifras oficiales apuntan a un aumento alarmante en el número de personas asesinadas por la policía y/o el ejército. A partir del año 2014, la policía ejecutó a 103 supuestos miembros de pandillas. Este número aumentó a 591 en 2016 con 119 heridos. El índice de letalidad calculado por académicos y organizaciones de derechos humanos apunta a un aumento constante, de 3.1 en 2015 a 6.3 en 2017 (primeros 6 meses). La tasa de mortalidad entre agentes de seguridad y civiles desde 2014 hasta junio de 2017 aumentó casi 8 veces, de 15 a 112.5”*⁴⁸.

45 Callamard, A. (2018), “ACNUDH | Declaración final de misión en El Salvador”, 5 de febrero de 2018.

46 Óp. cit., FUSADES (2016b).

47 Puente, L. y E. Hernández (2018), “Un policía muerto y ocho heridos en enfrentamiento con pandilleros en colonia San Patricio”, *El Diario de Hoy*, 2 de febrero de 2018.

48 Óp. cit., Callamard (2018).

La Relatora tuvo la oportunidad de entrevistarse con diversos sectores sociales, incluido el CNSCC. Sin embargo, algunos de sus miembros expresaron su desacuerdo con el Informe que rindió la Relatora, tildándolo de parcializado e irrespetuoso⁴⁹.

En todo caso, la existencia de grupos de exterminio integrados por policías, militares y particulares no es una mera especulación o el resultado de denuncias sin fundamento. Con la sentencia emitida el 9 de febrero de 2018, por el Tribunal Especializado de Sentencia B de San Salvador, se ha comprobado que 6 policías y 12 particulares, quienes fueron condenados a penas de entre 42 a 184 años de prisión, eran los responsables de al menos 12 homicidios. Este grupo delincencial cobraba en algunos casos entre US\$100 y US\$800 por asesinar a pandilleros y/o particulares, utilizando la logística y uniformes policiales para simular operativos⁵⁰. Otros casos que están siendo investigados son dos grupos de exterminio del oriente del país. Uno de ellos integrado por 12 personas, entre policías, militares y particulares, mientras que el otro por 3 policías, 15 soldados y 34 civiles, señalados de cometer 36 homicidios, incluidas personas sin vinculación con las pandillas⁵¹.

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha expresado su preocupación por el aumento de personas asesinadas por la PNC y la FAES, las denuncias de detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, malos tratos y uso excesivo de la fuerza, así como por la existencia de “escuadrones de la muerte” que operan dentro de la PNC y la FAES⁵².

Los casos de torturas, sean como actos previos o no a la ejecución sumaria, van en aumento y afectan principalmente a jóvenes entre 16 y 30 años⁵³. Recientemente, se ha ordenado la detención de 5 policías y 4 miembros de la FAES, acusados del delito de tortura, agresiones sexuales, privación de libertad en perjuicio de una menor de edad. El relato de la víctima que ha sido consignado en distintos medios de comunicación es perturbador: desde manoseos, obligación de desnudarse, hasta simulación de ejecución sumaria, de rodillas y con una pistola en la sien⁵⁴.

Muchos de los casos más representativos de conductas ilícitas atribuidas a miembros de la PNC o de la FAES, no lograron sustentarse, en un principio, frente a la autoridad judicial. Uno de ellos

49 López, J. (2018f). “Miembros del Consejo de Seguridad critican a Relatora de la ONU”, *El Diario de Hoy*, 9 de febrero de 2018.

50 Luna, S. (2018b), “Fiscalía señala falta de “colaboración objetiva” de la Policía en caso de agente desaparecida”, *El Diario de Hoy*, 3 de enero de 2018.

51 Luna (2018a), “Cámara ordena repetir el juicio para 18 acusados en caso tregua”, *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2018.

52 Comité de Derechos Humanos (2018), “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de El Salvador”, 9 de mayo de 2018.

53 Óp. cit., Callamard (2018).

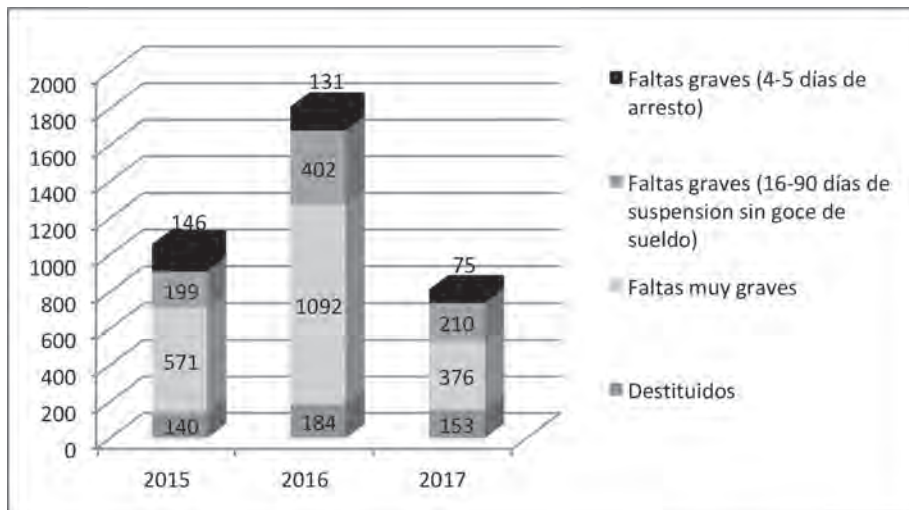
54 Argueta, D. (2018), “Capturan a cinco policías y cuatro militares por delitos de tortura y privación de libertad”, *El Diario de Hoy*, 13 de abril de 2018.

es el de la Finca San Blas, en el cual el Juzgado de Sentencia de Santa Tecla, a pesar de dar por probado que se cometió una ejecución sumaria, extralegal o arbitraria, absolvió a los cinco policías acusados, por no haber logrado la FGR individualizar al responsable de ese crimen. Esta absolución ha sido anulada por la Cámara 4º de lo Penal y se ha ordenado un nuevo juicio contra los policías involucrados.

Para la Relatora A. Callamard: “Según los datos oficiales, hasta el 31 de diciembre de 2017, 189 policías han sido sobreseídos definitivamente, 2 han sido sobreseídos provisionalmente, 47 se encuentran en fase de instrucción formal de los cuales 3 han sido detenidos. Durante el periodo de 2014 a 2016, se investigaron 41 casos de participación policial en grupos de exterminio u homicidios. De estos, 24 casos han sido desestimados, se están investigando diez casos, seis están bajo deliberación y acción del Inspector General, y únicamente una persona ha sido sancionada. En términos relativos, el 2.44% de las personas identificadas en estas prácticas han llegado a una condena, y el 58.54% de los casos han sido archivados porque la investigación no arrojó resultados”⁵⁵.

En términos de responsabilidad administrativa, la PNC ha destituido desde el año 2015 hasta el primer trimestre de 2018, un total de 509 elementos y se ha remitido un total de 97 casos a la FGR. Sólo en el año 2017, la IGSP recibió un total de 1,483 denuncias, de las cuales el 56% corresponde a presuntas violaciones a derechos humanos y el 22% a conductas presuntamente delictuales⁵⁶.

Gráfico 3. Personal policial sancionado. Tipo de Sanción. Período 2015 -2017



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de OIR/IGSP y Memorias de Labores IGSP.

55 Óp. cit., Callamard (2018).

56 IGSP (2017), “Memoria de Labores”, San Salvador, El Salvador, marzo.

Por su parte, según datos proporcionados por la OIR de la PNC, 202 miembros de la PNC, incluyendo personal administrativo, estuvieron sujetos a algún procedimiento disciplinario por distintas faltas durante el año 2017, de los cuales el 70% eran agentes básicos. En lo que va del año 2018, se han abierto 82 causas disciplinarias. Como puede observarse, las diferencias con la IGSP son notables y debe ser objeto de un análisis pormenorizado que escapa al presente Informe.

En general, las respuestas institucionales ante las conductas de violaciones a los derechos humanos u otros comportamientos ilegales de policías o militares, dejan en entredicho el compromiso del Estado por evitar, investigar y sancionar a los responsables de estas conductas. Para el caso, el día 27 de febrero de 2018, el Ministro de la Defensa, acuerpado por el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, expresó ante los medios de comunicación su *indignación* por las investigaciones de la FGR, a las cuales calificó como “abuso de poder, irregularidades y arbitrariedades”. Para los militares, la FGR tiene “una política de acoso” contra soldados y oficiales⁵⁷. Resultan preocupantes las declaraciones que el Ministro de la Defensa ha dado, en el sentido que no se “va a dejar intimidar” por el supuesto ensañamiento que el Fiscal General tiene en contra de oficiales y soldados en los casos que investiga por graves violaciones a derechos humanos y otras conductas delictivas⁵⁸. Estas declaraciones del Alto Mando militar, no sólo debilitan el Estado de Derecho, sino que ciernen nuevas amenazas a la gobernabilidad democrática.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha expresado que el Fiscal General y su familia se encuentran en una situación de gravedad y urgencia que pone en peligro su vida e integridad personal, lo cual ha motivado a esa instancia internacional a solicitarle al Estado salvadoreño que proteja al Fiscal General y su familia, para que pueda desarrollar sus funciones sin intimidación, amenazas u hostigamientos. La CIDH tomó en cuenta para requerir estas medidas cautelares, no sólo las delicadas investigaciones que el Fiscal General lleva contra altos ex funcionarios públicos, empresarios, fuerzas públicas y diversos grupos criminales, sino también que previamente un pariente del Fiscal General fue asesinado⁵⁹.

Cerrar la sección destinada al análisis situacional de la seguridad y la delincuencia, con la mención de las medidas cautelares que la CIDH ha solicitado para el Fiscal General, demuestra la difícil situación por la que atraviesa el país, a tal punto que la persona de más alto rango que tiene a su cargo la investigación y persecución del delito, ha debido recurrir a una instancia internacional para garantizar su integridad personal y la de su familia.

57 Flores, R. y M. Pacheco (2018), “Fuerza Armada arremete contra FGR por indagar oficiales”, *La Prensa Gráfica*, 27 de febrero de 2018.

58 Flores, R. (2018), “Munguía Payés: tenemos un divorcio con el fiscal general”. *La Prensa Gráfica*, 26 de marzo.

59 OEA (2018), “CIDH otorga medida cautelar a favor del Fiscal General de El Salvador.”, 28 de febrero de 2018.

II. Actores

Policía Nacional Civil

A principios del año 2018, el 65% de la población encuestada señaló tener poca o ninguna confianza en la PNC⁶⁰. Esto representa una caída de 8 puntos con respecto al año anterior⁶¹. Esta pérdida de la confianza va acompañada de otros datos que no pueden dejar de mencionarse. Así, el 7.6% de los encuestados expresó haber sido víctima de maltrato físico o golpes por parte de la policía. De este porcentaje, más del 60% manifestó haber sido víctima en más de dos ocasiones. Por otra parte, un 30% de los encuestados ha visto a un policía maltratar físicamente o pegar a otra persona. Casi el 7% manifiesta que ha visto a un policía ejecutar a pandilleros o presuntos pandilleros. En consecuencia, casi un 60% declaró sentirse poco o nada seguro ante la presencia de la policía⁶². A lo anterior, cabe agregar que más de la mitad de la población considera a la PNC como corrupta y que sólo el 41.5% estaría muy dispuesta a llamar a la policía en caso de cometerse un delito⁶³.

Entre los hechos que marcan como rasgo distintivo el deterioro institucional en el que se encuentra la PNC, se pueden mencionar los siguientes: la creciente “policialización” de la seguridad y del Estado; el incremento de denuncias nacionales e internacionales de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias; los patrones de conducta o modus operandi relacionados con supuestos enfrentamientos con pandilleros y los fraudes procesales o alteraciones de escenas delictuales; la cantidad de policías que son detenidos anualmente por diversos hechos ilícitos⁶⁴; las denuncias de corrupción administrativa (caso de la oficina de solvencias policiales⁶⁵ o de la manufactura de uniformes⁶⁶); y, no menos importante, el modelo misógino o androcéntrico que la PNC reproduce tanto al interior de la PNC como en sus relaciones con la comunidad y que culminó con la desaparición de la agente Carla Ayala, el asesinato de la agente Lorena Hernández y la violación colectiva de que fue víctima una mujer policía en un rancho de playa por sus propios compañeros.

60 Óp. cit., IUDOP (2018).

61 Óp. cit., IUDOP (2017).

62 Óp. cit., IUDOP (2018).

63 Cruz, J., J. Aguilar y Y. Vorobyeva (2017), Legitimidad y confianza de la policía en El Salvador, San Salvador, El Salvador, julio.

64 En el año 2017, un total de 890 elementos de la PNC fueron detenidos por diversos delitos, de los cuales 340 lo han sido por el delito de “homicidio en el cumplimiento del deber”, según la OIR/PNC.

65 Redacción La Prensa Gráfica (2017). “Capturan a encargada de solvencias de la PNC por pedir soborno”, *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 2017.

66 Redacción La Prensa Gráfica (2017a), “Empleados PNC capturados por estafa superior a US\$200,000 en compra de tela para uniformes”, *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

Predominancia de lo policial en el modelo de seguridad pública

En el Informe de Año Político 2015-2016 se advirtió de la fuerte preponderancia que la institución policial y sus miembros venían adquiriendo en el modelo de seguridad pública del gobierno del Presidente Sánchez Cerén. Desde entonces, este rasgo se ha terminado de acentuar y de consolidar. Su manifestación más evidente ha sido el copar el gabinete de seguridad con personal policial, lo que se ha extendido ahora a otras dependencias del Estado.

En general, esta situación se puede ver reflejada no sólo en la figura del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, o en la del Director de la PNC, Comisionado Howard Cotto, ambos policías de carrera, sino también en los cargos que se indican en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Personal Policial nombrado en cargos de la Administración Pública

OFICIAL	CARGO
Subcomisionado Luis Roberto Flores Hidalgo	Viceministro de Prevención
Comisionado Edgard Lizama	Director OIE
Comisionado Andrés Alexander Ramírez Medrano	Director de la Comisión Nacional Antidrogas
Subcomisionado Marco Tulio Lima	Director General de Centros Penales
Subcomisionada Evelyn de los Ángeles Marroquín Amaya	Directora General de Migración y Extranjería
Comisionado Darwin Edgardo Arévalo	Director General ILEA
Subcomisionado Jesús Elías Aparicio Jaime	Asesor MJSP
Subcomisionado Carlos De Jesús Pozo.	Comisionado Presidencial para Asuntos Fronterizos
Comisionado José Manuel Olivares Rivera	Subdirector ANSP
Subcomisionado Fernando Roque Mártir	Inspector General de Centros Penales

Fuente: Elaboración propia con base en información de www.transparencia.gob.sv

Los nombramientos más recientes, como es el caso de la exjefa de la delegación de San Salvador, Subcomisionada Evelyn Marroquín, y el subcomisionado Marco Tulio Lima, como Directores de Migración y Extranjería y de Centros Penales, respectivamente, además tienen una característica en común: se trata de oficiales que no han alcanzado el más alto nivel que otorga actualmente la PNC (Comisionado). Este tipo de nombramientos, hechos sin respetar las categorías policiales, estarían generando a su vez malestar entre los demás oficiales que ven como otros de rango inferior son “premiados” con cargos y sueldos mayores a los de ellos. En efecto, según datos proporcionados por

la OIR/PNC, del total de Comisionados que establece la Ley de Salarios vigente, 40 de ellos, es decir, el 60% están destinados a funciones administrativas. Una encuesta sobre clima organizacional, citada en el periódico electrónico *El Faro*, da cuenta que el 72% de los policías consideran que no se está respetando la Ley de la Carrera Policial⁶⁷.

Esta preponderancia de lo policial refleja el abandono que el Presidente Sánchez Cerén y otras autoridades civiles han hecho de los problemas de seguridad pública. Estos vacíos de poder pasan a ser ocupados por altos cargos policiales en distintas dependencias del Estado. Con estas acciones, se acentúa una visión represiva de los problemas de la seguridad, la injerencia de la policía en otros ámbitos ciudadanos y la ausencia de controles efectivos en los agentes y mandos policiales.

No existe en la actualidad un sistema de frenos y contrapesos en la gobernanza de la seguridad que sea efectivo e imparcial, lo cual se ve reflejado en la ausencia de protagonismo de la Inspectoría General de Seguridad Pública y en la inactividad en la que se encuentra el Consejo de Ética Policial. Esta última instancia, erigida en el Art. 28 de la Ley Orgánica de la PNC, es considerada un órgano de control externo, encargado de verificar y supervisar que se cumplan las políticas y planes seguridad, asegurar que el comportamiento policial y la gestión anti-delincuencial tengan un impacto en la comunidad y que se cumplan las normas disciplinarias.

Por todo ello, el sistema actual se caracteriza por lo que se ha denominado como el “(des) gobierno de la seguridad”, situación que presenta los siguientes rasgos⁶⁸:

- Gobiernos democráticos que delegan cada vez más poder en las fuerzas policiales, incluidos los aspectos relacionados con la administración, control y gestión de la seguridad.
- Decisiones y acciones adoptadas con base en criterios y orientaciones exclusivamente policiales, autónomas y corporativistas, sin control e intervención de otras instituciones no policiales.
- Politización de las instituciones policiales: dejan de ser organismos de protección ciudadana y se convierten en instrumentos de control político y social.

En conclusión, se ha ido configurando un modelo en el cual, por una parte, los policías diseminados en distintas instituciones del Estado, gozan de autonomía política; mientras que, por otra parte, cuentan con un régimen de autogobierno policial, prácticamente exento de controles externos. Este modelo es la condición propicia para el deterioro institucional marcado por las graves denuncias de violaciones a derechos humanos y otros comportamientos ilícitos que se les atribuyen recurrentemente a los miembros de la PNC.

67 Valencia, R. (2017), “La Policía Nacional Civil está menguando”, *El Faro*, 10 de diciembre de 2017.

68 Saín, M. (2013), “Desgobierno político y policialización de la seguridad”, *Perfil.com*, 14 de diciembre de 2013.

Constante reorganización

La PNC de los últimos años, bajo la dirección del Comisionado Howard Cotto, ha pasado en un constante proceso de reorganización que ha supuesto una ingente cantidad de recursos, horas/persona y procedimientos con tal de adecuarse a sus lineamientos. Al igual que los planes de seguridad, la reorganización al interior de la PNC tiene un enfoque reactivo. Para el caso, luego de la lamentable desaparición de la agente Carla Ayala, los suicidios de policías, las constantes denuncias de acoso sexual y abuso contra mujeres policías y mujeres en general, así como las violaciones a derechos humanos, se han anunciado modificaciones al Reglamento de la Ley Orgánica de la PNC. Estos cambios implican: la disolución del GRP, la creación de la Unidad Táctica Especializada Policial (UTEP), el traslado de la Unidad de Derechos Humanos a la Sección de Responsabilidad Profesional (Asuntos Internos), la Unidad de Género bajo la responsabilidad del Director y la formación de la Unidad Especializada de Salud Mental⁶⁹.

Otros procesos de transformación que han consumido muchos de los recursos institucionales en su implementación son el constante reciclaje, renombramiento o maquillaje⁷⁰ de unidades élites, como la Fuerza Especial de Reacción de El Salvador (FES), la cual con apenas dos años desde su lanzamiento, pasa a ser absorbida por la Unidad Táctica Especializada Policial (UTEP) y la desarticulación gradual del Grupo de Operaciones Especiales (GOPES). Como se ha indicado, muchos de estos cambios son meramente nominales o “de insignia”, y con propósitos mediáticos, como es denominar “Jaguares” a la UTEP, luego de fusionar a la FES, al GOPES y la abolición del GRP, después de la desaparición de la agente Ayala. Algunos traslados de personal élite a áreas de seguridad pública también tienen repercusiones económicas, pues se les reduce entre US\$160 a US\$180 el bono extra que reciben como miembros de esas unidades, lo que genera descontento y malestar entre estos elementos⁷¹. A lo anterior, cabe agregar que desde la llegada del Director Cotto, más de medio centenar de cambios ocurren año con año en la institución policial, a nivel de puestos de jefatura⁷².

Decrecimiento de la plantilla policial: relación con graduados de la ANSP

El Informe del Año Político 2015-2016 advertía que el crecimiento neto de la plantilla policial en un período de quince meses había sido de tan sólo 77 elementos; por su parte, el Informe del año siguiente detectó que no sólo dejó de crecer el personal operativo, sino que incluso disminuyó. En

69 Laínez, L. (2018), “Sacudida tras escándalo: estas son las seis reformas que se hicieron en la PNC”, *La Prensa Gráfica*, 14 de febrero de 2018.

70 Avelar, B. (2018), “La policía maquilla sus unidades élite involucradas en delitos”, *Revista Factum*, 17 de febrero de 2018.

71 López, J. (2018e), “Agentes GRP excluidos de nueva unidad élite PNC”, *El Diario de Hoy*, 14 de febrero de 2018.

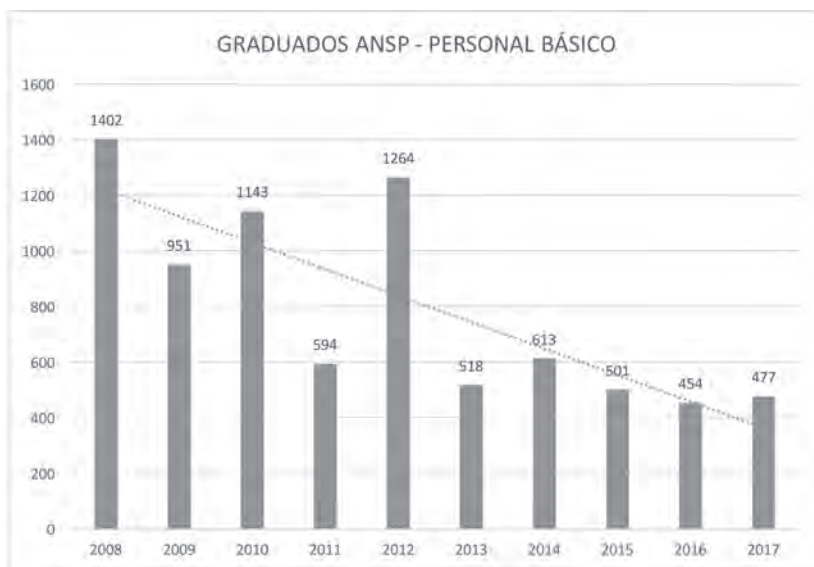
72 Redacción Diario El Mundo (2017), “Director de la PNC anuncia cambios en 45 jefaturas”, *Diario El Mundo*, 30 de diciembre de 2017; García, E. (2016), “Inician traslados de 60 jefaturas policiales”, *Diario El Mundo*, 10 de febrero de 2016.

el mismo sentido, con base en datos proporcionados por la OIR/PNC, se puede señalar que entre el año 2017 a la fecha de cierre de este documento, la plantilla policial se redujo en un total de 499 elementos por distintos motivos (renuncias, destituciones y fallecimientos) y, que en ese mismo período, 2,178 miembros operativos de la PNC han solicitado permisos sin goce de sueldo por más de doce meses, todo lo cual podría explicar la caída en la cantidad de policías activos por cada 1,000 habitantes de 3.6 en el año 2014 a 3.34 para el 2018.

El decrecimiento de la planilla policial debe asociarse también a la caída sostenida en los últimos 10 años en la cantidad de graduados por parte de la ANSP. En este período, la formación de personal policial básico ha variado en un -65.98%. Del año 2008 al 2014, en promedio se graduaban anualmente 979 alumnos. Entre el año 2014 al 2017, es decir, en lo que va de la gestión del Presidente Sánchez Cerén, el promedio de graduados bajó a 511. Es decir, año con año hay menos personal policial básico graduado de la ANSP.

En el período 2014 al 2016, la ANSP graduó a un total de 1,568 agentes básicos, lo que ha tenido un nulo efecto en la plantilla policial, por cuanto en el mismo período el personal policial decreció hasta en 110 personas.

Gráfico 4. Cantidad de personal policial a nivel básico graduado por la ANSP.
Período: 2008 – 2017



Fuente: Elaboración propia con base en información de OIR/ANSP y Estadísticas sobre Ingresos, Graduaciones de Formación Inicial, Cursos de Ascenso, Cursos de Actualización y Especialidades y otros (Diciembre, 2017).

A esta combinación de elementos: la reducción drástica de graduados por parte de la PNC, las bajas en la planilla de la PNC y “la guerra contra las pandillas” lanzada por el gobierno en 2015, el periódico electrónico *El Faro* lo ha denominado como una “tormenta perfecta”⁷³.

En este sentido, la Relatora de Naciones Unidas ha podido constatar que la PNC se encuentra superada en su capacidad y desmoralizada, mientras que los “agentes de la Policía reciben bajos salarios y están constantemente expuestos a situaciones difíciles y traumáticas”⁷⁴.

Como resultado, en una dimensión cuantitativamente menor, pero con un impacto cualitativo y emocional a nivel humano y organizacional muy grande, es la problemática relacionada con los suicidios de elementos policiales. Entre el año 1995 y 2016, se han suicidado 128 policías (Memorando SA/DSP/No. 290/2017 del Dpto. de Seguridad Ocupacional PNC). Con base en datos proporcionados por la PNC a *La Prensa Gráfica*, 36 profesionales de la sicología están contratados en la PNC y sólo dos de ellos prestan sus servicios directamente al Departamento de Salud Ocupacional, mientras que los demás están distribuidos en distintas delegaciones⁷⁵.

Mujeres, policía y violencia

Las denuncias por afectaciones al derecho de la mujeres a una vida libre de violencia física, psicológica y sexual representan en promedio el 10% del total de denuncias contra derechos humanos que ha recibido la IGSP, durante el período 2015 a 2017, según informe proporcionado por la respectiva OIR.

De acuerdo a fuentes periodísticas, en el año 2017, un total de 99 agentes policiales han sido objeto de procedimientos administrativos por actos de violencia contra la mujer. Entre las víctimas, el 62% son compañeras de trabajo y el resto esposas, madres, hermanas o compañeras de vida de policías. A pesar de los protocolos internos con los que cuenta la PNC, esto no ha impedido violaciones, asesinatos, desapariciones de mujeres policías a manos de sus propios compañeros⁷⁶. Entre los casos emblemáticos de violencia contra mujeres policías, además de la desaparición de la agente Carla Ayala, se encuentra:

- La confusa muerte de la agente Lorena Hernández, ocurrida en la Subdelegación de Mejicanos, el día 31 de diciembre de 2017.
- El presunto suicidio de la agente María Cristina Alvarado, el mismo 31 de diciembre de 2017.

73 Valencia, R. (2017), “La Policía Nacional Civil está menguando”, *El Faro*, 10 de diciembre de 2017.

74 Óp. cit., Callamard (2018).

75 Barrera, E. (2017), “Dos psicólogos atienden a 28,500 policías”, *La Prensa Gráfica*, 6 de diciembre de 2017.

76 Flores, R., G. García y B. Benítez (2018), “99 policías procesados por agredir a mujeres”, *La Prensa Gráfica*, 31 de enero de 2018.

- La captura de un subinspector de la PNC por inducir al suicidio-feminicida de su esposa, ocurrido en diciembre de 2017.
- La condena de un sargento de la PNC por expresiones violentas contra una agente del 911, destacada en Santa Ana.
- La violación colectiva en un rancho de playa de que fue víctima una mujer policía por parte de cinco de sus compañeros, ocurrida en septiembre de 2017.

En palabras del Director de la PNC, Howard Cotto, estas situaciones *“claro que se daban [antes], no es que los policías de esa fecha hasta hoy hayan aumentado su agresión con las mujeres”* (subrayado propio)⁷⁷. Este reconocimiento expreso de la violencia contra la mujer al interior de la PNC y su aceptación como algo que ha venido ocurriendo es parte de la “normalización de la violencia”. Es tal esa aceptación institucional que incluso en el reciente *Informe sobre el Estado y Situación de la Violencia contra las Mujeres en El Salvador*, no se advierte en absoluto la situación que describe Howard Cotto. Por el contrario, las referencias que este informe hace a la PNC están orientadas a destacar que esta institución cuenta con un manual de normas y procedimientos investigativos con base en la “ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres” (LEIV) y que el nombramiento del 13.1% de mujeres en cargos de jefatura demuestra el compromiso de *“ir reduciendo progresivamente las brechas de género institucionales”*⁷⁸.

Efectivamente, en palabras del Director Cotto, la PNC es la institución *“que más tiene reguladas las actuaciones para proteger a las mujeres”*⁷⁹. Adicionalmente, cuenta con un protocolo para atender casos de violencia contra las mujeres dentro de la institución, que van desde agresiones físicas hasta expresiones de violencia; 30 Unidades Especializadas de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia (UNIMUJER); una Unidad de Género; recientemente se ha creado la Red de Mujeres Defensoras de Derechos Femeninos en la corporación policial, entre otras medidas. En todo caso, parece que todo este andamiaje no es suficiente, pues los hechos de violencia contra la mujer siguen ocurriendo, al igual que en el pasado.

En enero de 2018, a través de un comunicado conjunto, distintas organizaciones feministas y defensoras de derechos humanos expresaron su preocupación por estos hechos y exigieron investigaciones exhaustivas, a fin de castigar a los responsables y evitar que queden en la impunidad. Asimismo, advierten que es necesaria una investigación para determinar la tolerancia continuada a la discriminación contra las mujeres policías⁸⁰.

77 PNC (2018), “Policía Nacional Civil - Gobierno de El Salvador - PNC” “La que más tiene reguladas las actuaciones para proteger a las mujeres”.

78 ISDEMU (2017), “Informe sobre la Situación de la Violencia contra las Mujeres”, San Salvador, El Salvador, octubre.

79 Óp. cit., PNC (2018).

80 Ameyalli, Asociación (2018), “Organizaciones Feministas y Defensoras de Derechos Humanos expresamos nuestra profunda preocupación por una serie de hechos y muertes violentas de mujeres policías ocurridas durante las últimas semanas del mes de diciembre de 2017 en el seno de la Policía Nacional Civil PNC.pic.twitter.com/Tr1ISvyL4z”, @ameyallifem.

Al cierre de esta apreciación, han sido inútiles las acciones para esclarecer la desaparición de la agente Carla Ayala y ha resultado en vano incluir al miembro del GRP Juan José Castillo Arévalo en la lista de los 100 más buscados, así como la recompensa de US\$5,000 que se ofrece por ubicarlo. Por su parte, la FGR ha denunciado “la falta de colaboración objetiva” de la policía para investigar este caso⁸¹, mientras que, por su parte, el Director de la PNC ha declarado que tiene “claro las razones por lo que ocurrió el hecho” pero que no puede compartirlo con la población⁸².

En conclusión, el modelo policial inspirado en los Acuerdos de Paz se está agotando y es urgente evitar que esto suceda. Cada vez más la PNC se parece a los extintos cuerpos de seguridad y menos al ideal que fijaron los firmantes en Chapultepec, es decir, una policía enmarcada en los principios democráticos, basada en la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social y a toda actividad partidaria, respetuosa de los derechos humanos, con un esfuerzo en prevenir el delito, obligada a respetar y proteger la dignidad humana, a mantener y defender los derechos humanos, entre otras características.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. El Plan El Salvador Seguro (PESS)

Durante el período que cubre este informe, el hecho más relevante respecto al CNSCC es el requerimiento que le hiciera el Presidente Sánchez Cerén de emitir opinión sobre los avances y desafíos del PESS. De acuerdo a esa solicitud, el CNSCC señala que el 63% de las acciones del PESS tienen avances, mientras que de otras se carece registro y un 17% aparece sin avances.

Los principales resultados del proceso de evaluación del PESS se detallan en el Cuadro siguiente:

81 Luna, S. (2018b), “Fiscalía señala falta de “colaboración objetiva” de la Policía en caso de agente desaparecida”, *El Diario de Hoy*, 3 de enero de 2018.

82 Flores, R. (2018a), “La Policía sabe qué fue lo que ocurrió con Carla Ayala en el GRP, dice director Cotto”, *La Prensa Gráfica*, 10 de abril de 2018.

Cuadro 4. Avances Plan El Salvador Seguro

COMPONENTE	AVANCES
Eje 1. Prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de estructura para la implementación del Plan El Salvador Seguro (PESS) coordinada por Viceministerio de Prevención. • Gobiernos locales asumen liderazgo y apropiación del PESS y sus planes municipales. • Reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema de seguridad ciudadana.
Eje 2. Control y Persecución Penal	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Mecanismo de fortalecimiento de controles internos de seguridad pública. • Aprobación de la Ley de Disposiciones Especiales para la Protección Integral de los Miembros de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República y Órgano Judicial. • Creación de la Mesa de Actuaciones Policiales. • Aprobación de la Política de Persecución Penal por parte de la Fiscalía General de la República.
Eje 3. Rehabilitación e Inserción Social	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor inversión e infraestructura penitenciaria, incluyendo el centro de desarrollo infantil del Centro de Izalco. • Ampliación de la cobertura del Programa Yo Cambio y participación de la empresa privada y las iglesias en los procesos de reinserción. • Limitación de la comunicación de personas privadas de libertad con el exterior como medida para reducir los delitos y el ingreso de elementos prohibidos a los centros penitenciarios (instalación de 11 escáneres de cuerpo completo) • Clasificación de la población penitenciaria por índice de violencia y centros penitenciarios. • Actualización de 13,000 expedientes de personas privadas de libertad. • Instalación de 102 salas de audiencia virtual en 20 centros penitenciarios. • Implementación de software de registro de visita familiar. • Implementación de Universidad en Línea para personas privadas de libertad en 4 centros penitenciarios.
Eje 4. Protección y Atención a Víctimas	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación en la agenda nacional e institucional el tema de atención integral a las víctimas. • Disposición de mecanismos de detección y atención a víctimas a nivel nacional y local (Dirección de Atención a Víctimas, Oficinas Locales de Atención a Víctimas, entre otros). • Atención interinstitucional a personas retornadas, incluyendo niñas y niños no acompañados. • Instalación por parte de la Procuraduría General de la República de 15 unidades de atención especializada a mujeres víctimas de violencia y de grupos de autoayuda para el seguimiento de casos
Eje 5. Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación del rol de la UTE como unidad coordinadora de sector justicia.

Fuente: Elaboración propia con base en información de CNSCC (2017b)⁸³.

83 CNSCC (2017b). "Resultados del proceso de evaluación del Plan El Salvador Seguro (PESS)", San Salvador, El Salvador, diciembre.

Como se ha indicado antes, el CNSCC le ha solicitado al Presidente Sánchez Cerén un mayor respeto a los derechos humanos por parte de la PNC y la FAES en las actividades de control y persecución del delito. Asimismo, en la misiva de diciembre de 2017 dirigida al Presidente de la República le recomiendan una mayor rendición de cuentas y eficacia en el gasto de seguridad, así como adecuar y priorizar los procedimientos de compras públicas y auditoría financiera, relacionadas con la asignación de fondos de la CESC⁸⁴.

Centros Penales

La característica principal del sistema penitenciario nacional continúa siendo el hacinamiento, si bien hubo un descenso en el mismo, debido a la creación de 8,676 nuevos espacios. La inversión para tal ampliación en infraestructura ascendió a US\$41,034,052, consistente en la habilitación de los centros de Izalco Fase II y III, Granja Penitenciaria de Izalco, Centro de Detención Menor “La Esperanza” y Granja Penitenciaria de Zacatecoluca. De esta forma, el hacinamiento pasó desde el 360% a inicios de 2017, hasta el 218% para el presente año⁸⁵.

Con base en información proporcionada por la OIR de la DGCP, a la fecha, la cantidad de personas internadas asciende a 39,279, de las cuales 67.22% corresponde a personas condenadas y el 9.39% a mujeres. Los principales delitos por los que han sido condenados son: homicidio (30.19%), extorsión (16.68%), robo (9.24%), delitos relacionados con drogas (8.35%), agrupaciones ilícitas (6.99%), violación (6.58%), otros (21.79%). El 18.81% del total de personas condenadas o procesadas son reincidentes. Se estima que el 56.5% de la población penitenciaria ha sido condenada a penas de hasta 10 años de prisión. En el año 2017, egresaron del sistema penitenciario un total de 8,197 personas, mientras que en lo que va del 2018 han egresado 2,146. Para los próximos cinco años, deberán egresar del mismo aproximadamente 12,089 internos.

Por otra parte, ha sido motivo de preocupación la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas entre los internos del sistema penitenciario, lo cual se ha visto agravado en virtud de las denominadas “medidas extraordinarias”. La Relatora de Naciones Unidas señaló que *“a enero de este año [2018], 1,272 personas privadas de libertad en los centros penales con medidas extraordinarias de seguridad, padecen de tuberculosis (TB) y 137 personas presentan síntomas. Para la Procuraduría de Derechos Humanos (PDDH) el gran incremento de la tasa de tuberculosis en estos centros penitenciarios representa una “grave crisis de salud”. Antes de la entrada en vigor de estas medidas (marzo de 2016) se registraron 96 casos de tuberculosis en dichos centros penitenciarios, lo que representa un incremento del 1225%.”*⁸⁶.

84 Óp. cit., CNSCC (2017a).

85 DGCP (2018), “Continúa el fortalecimiento del Sistema Penitenciario en el 2018”.

86 Óp. cit., Callamard (2018).

Asimismo, el sistema penitenciario sigue siendo un lugar en el que se cometen homicidios contra los propios internos, lo que contradice el supuesto control del Estado en esos espacios confinados y controlados. Siguiendo el informe de la Relatora de Naciones Unidas: *“De acuerdo con la información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, los centros penales que no están sometidos a las medidas extraordinarias han tenido en promedio 39 muertes cada año desde 2015. En contraste, aquellos centros penitenciarios que sí tienen medidas extraordinarias tuvieron, en promedio, un gran incremento. Así, en 2015, 63 personas [41 según PDDH] murieron en los 7 centros penales afectados por las medidas, en 2016, 61 personas [56 según PDDH] y en 2017 un total de 127 personas [83 según PDDH]”*.

Se intentó obtener con base en la LAIP la cantidad de personas que participan en los programas de reinserción y/o rehabilitación implementados, la efectividad de los mismos, medido por reincidencia u otros criterios. Sin embargo, no se dio respuesta a esta solicitud, por no contar la institución con esa información. En el Informe del Año Político 2015-2016, se plasmó, con base en datos obtenidos de la OIR/DGCP, que sólo el equivalente al 10% de la población participaba en el programa “Yo Cambio”, por lo que no es posible establecer la evolución de la implementación de estas acciones o menos aún su efectividad.

Pandillas: el riesgo de la penetración político-institucional y el enriquecimiento de algunos de sus líderes

El problema de las pandillas en El Salvador radica principalmente en el control y dominio territorial que tienen estas organizaciones criminales en los vecindarios y el consiguiente monopolio de la actividad criminal (extorsiones, homicidios y narcomenudeo) que ejercen sobre las personas que habitan o trabajan en esos lugares. Sobre la dimensión territorial de este problema, se estima que aproximadamente el 31.8% de los barrios del país están afectados por las pandillas⁸⁷.

En el año de gobierno 2017-2018, se ha develado mediante investigaciones fiscales y casos judicializados, dos rasgos particulares sobre la creciente complejidad del accionar de las pandillas: en el ámbito político, las alianzas y relaciones estrechas, especialmente a nivel municipal, y; en la esfera económica, las operaciones comerciales de fachada para el lavado de activos o para la eliminación de la competencia legítima. Esta transformación de las “maras” en organizaciones económicas criminales y en actores con incidencia política, es uno de los legados que se acentuaron

87 Óp. cit., Cruz, J., J. Aguilar y Y. Vorobyeva (2017).

en los últimos años de gobierno, particularmente con posterioridad al proceso denominado como “tregua”⁸⁸.

En todo caso, al contrastar la cantidad de bienes incautados, cuentas o dinero inmovilizado y negocios intervenidos, con respecto al modus vivendi de la mayoría de los integrantes de las pandillas, lo que se evidencia es más bien una estrategia de algunos de sus líderes por enriquecerse personalmente, a costa de una masa de operadores que apenas alcanzan niveles de sobrevivencia económica.

Asimismo, si bien se han confirmado casos muy concretos de penetración de las pandillas en distintas instituciones de gobierno, no se vislumbra que se trate de un plan intencionado de permear al Estado. Sin embargo, es prioritario fortalecer los controles de ingreso y los exámenes periódicos de confianza para ciertos cargos del personal estatal.

Son especialmente graves los casos que se han documentado en CEPA. Así, en febrero de 2018, con base en una orden judicial por el delito de organizaciones terroristas agravadas, se procedió a la detención de un miembro de las pandillas que trabajaba en el aeropuerto internacional de El Salvador como guardia de seguridad para una empresa contratista⁸⁹. Asimismo, en marzo de 2018 fue detenido el excandidato a alcalde del municipio de Teotepeque, departamento de La Libertad, Juan Antonio Vásquez Pérez, en un operativo policial, junto con 10 personas más, entre ellas varios pandilleros acusados por delitos como asesinato y feminicidio. Vásquez Pérez, según la FGR, se desempeñó como Jefe de Seguridad de CEPA⁹⁰.

En este sentido, cabe destacar que CEPA es la institución del Estado que tiene a su cargo ciertas instalaciones que en términos de antiterrorismo se denominan “infraestructuras críticas”, es decir, aquellas que son de vital importancia para un país, entre las cuales se incluye para el caso de El Salvador, el aeropuerto internacional y los puertos marítimos. En consecuencia, el hecho que personas presuntamente vinculadas con las pandillas hayan ocupado puestos relacionados con la seguridad de esas instalaciones, coloca al país en alerta ante la vulnerabilidad, las filtraciones o la posible perpetración de atentados terroristas de magnitud variable, incluso de trascendencia internacional.

88 La denominada “tregua” o “proceso de pacificación entre pandillas” marco un parteaguas en el proceso de fortalecimiento de las organizaciones criminales pandilleras. Recientemente, se ha revertido el fallo absolutorio, emitido el 29 de agosto de 2017, el cual benefició, entre otros, a uno de los mediadores, Raúl Mijango, al ex Director de Centros Penales Nelson Rauda y a otros 16 imputados. En su resolución, el Juez Especializado de Sentencia A de San Salvador, pudo confirmar que la tregua se trató de una política de gobierno del ex presidente Mauricio Funes y del ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública, General David Munguía Payés. A juicio del juez Godofredo Salazar, existieron lineamientos, ajustes, órdenes y movimientos en el marco de la tregua que sólo podían provenir de estos dos altos funcionarios. Para más detalles véase: Luna (2018a). En todo caso, como se señaló en el Informe de Año Político 2015-2016, los efectos que dejó la tregua en el país se mantienen: la consolidación de las pandillas como actores nacionales a nivel político y económico.

89 Velásquez, M. (2018b). “Capturan a pandillero que era seguridad del aeropuerto”, *La Prensa Gráfica*, 7 de febrero de 2018.

90 Escalante, D. y E. Velásquez (2018), “Excandidato del FMLN detenido con pandilleros es jefe de seguridad de CEPA”, *El Diario de Hoy*, 28 de marzo de 2018.

Sobre las relaciones entre gobiernos municipales y pandillas, en febrero de 2018, se condenó a doce años de prisión al exalcalde de Apopa, por el delito de agrupaciones ilícitas al estar involucrado en una red delictiva integrada por miembros de pandillas. Según las investigaciones, el exedil facilitaba vehículos de la municipalidad a los pandilleros para cometer sus actos delictivos y contrataba a pandilleros en la alcaldía, les proporcionaba vales de combustible y dinero en efectivo (entre US\$2,500 y US\$15,000), a cambio de que las pandillas redujeran los homicidios y demás hechos delictivos, así como para que presionaran a las comunidades para que siguieran votando por él⁹¹.

También se detuvo en marzo de 2018, en el marco de la Operación Limeño, al hijo del exalcalde de Pasaquina, departamento de La Unión, junto con otros 40 pandilleros, acusados de diversos ilícitos⁹². En el marco de la “Operación Jaque” han salido a relucir diversas relaciones entre funcionarios municipales y pandilleros, como es el caso de empleados de la alcaldía de San Pedro Masahuat, departamento de La Paz; el miembro del Consejo Municipal de San Salvador, Mario Durán, y; el fallecido alcalde municipal de Ilopango, Salvador Ruano⁹³.

III. Procesos: políticas, planes y financiamiento

Políticas de seguridad pública: lo extraordinario convertido en ordinario

En general, los planes y políticas de seguridad parecen reducidos actualmente a los enfrentamientos entre policías y pandilleros, al endurecimiento del régimen penitenciario derivado de las “medidas extraordinarias” y al incremento de la recolección de recursos financieros vía la contribución especial para la seguridad. Los instrumentos con los cuales comenzó el gobierno el Presidente Sánchez Cerén, como el “Plan El Salvador Adelante”, la “Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia”, el “Plan Quinquenal de Desarrollo” y, el posteriormente creado por la CNSCC, el PESS, han sido relegados y, en general, entran en franca colisión con el modelo adoptado a partir de las denominadas “medidas extraordinarias”. Falta en el actual gobierno un rumbo claro hacia donde se conduce en materia de seguridad y el tiempo que resta a esta gestión presidencial será insuficiente para fijar dicho rumbo. Finalmente, se ha resignado a entregar el país al próximo presidente, al menos en cifras de homicidios lo más cercano a como lo recibió, luego de los años más letales de la historia de la posguerra de El Salvador (2015 y 2016).

Las sucesivas prórrogas de las medidas extraordinarias, después de dos años de vigencia, la última el 9 de abril de 2018, han terminado por convertir en ordinario lo extraordinario y en confirmar la ausencia de una estrategia de seguridad coherente. Estas medidas se reducen a aspectos como

91 Flores, R. (2018b), “Pandillero: exalcalde prestó patrullas para llevar armas”, *La Prensa Gráfica*, 23 de enero de 2018.

92 Díaz, J. (2018), “Vinculan a pandilleros a muertes en celdas”, *La Prensa Gráfica*, 17 de mayo de 2018.

93 Espinoza, Y. (2018), “Alcaldía de San Pedro Masahuat ligada a MS-13”, *Diario El Mundo*, 11 de abril de 2018.

la restricción o suspensión de visitas, el encierro permanente de los reos, traslados expeditos al régimen de máxima seguridad, la interrupción de las telecomunicaciones, la creación de centros temporales de reclusión, así como la autorización para llevar a cabo compras y adquisiciones sin seguir los procedimientos generales de la administración pública.

Para la Relatora de Naciones Unidas las “medidas extraordinarias de seguridad” fueron implementadas “con el propósito principal de deshumanizar a los detenidos” y no por preocupaciones de seguridad. En este sentido, conviene recordar el contexto en el que se emitieron, es decir, como una respuesta a la denominada “masacre de Opico”, ocurrida el 3 de marzo de 2016, en la que fueron asesinados once trabajadores. Tal como fue reseñado en el Informe del Año Político 2015-2016, las erráticas medidas de seguridad adoptadas hasta entonces, fueron sustituidas reactivamente por un conjunto de acciones que, de acuerdo al Departamento de Estudios Legales de FUSADES, la mayoría de ellas podían implementarse sin necesidad de decretos especiales o una normativa ad hoc, pues ya estaban previstas en el marco legal⁹⁴.

Por otra parte, se ha confirmado que el gobierno está considerando reducir la rigurosidad de tales medidas⁹⁵, ya sea como resultado de las críticas nacionales y recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, o por el posible agotamiento de la efectividad de las mismas, como parece indicar el repunte de homicidios del primer trimestre de 2018. Igualmente, un relajamiento de las medidas extraordinarias previo a las elecciones presidenciales de 2019, no deja de ser motivo de duda sobre la verdadera intención de esta decisión, es decir, si acaso se trata de una concesión a las pandillas que busca un beneficio electoral.

En lo que respecta a políticas públicas, aunque no en el ámbito del Órgano Ejecutivo, la FGR aprobó la Política de Persecución Penal (mayo, 2017). Este instrumento debería complementarse con una Política Criminal, a cargo del MJSP, de la cual se carece de manera expresa como un documento vinculante institucionalmente.

Como resultado de esta Política de Persecución Penal de la FGR es posible identificar un conjunto de investigaciones y operativos tendientes a golpear principalmente a las finanzas de las organizaciones criminales. Entre los cuales destacan:

94 FUSADES, (2016a). “Consideraciones jurídicas sobre las medidas extraordinarias aprobadas para los centros penitenciarios”, 22 de abril de 2016.

95 López, J. (2018c), “Gobierno busca “humanizar” las medidas extraordinarias en penales”, *El Diario de Hoy*, 3 de abril de 2018.

Cuadro 5. Principales Operaciones FGR contra las finanzas de las pandillas

Operación	Fecha	Detenidos/imputados	Bienes incautados
Jaque	Julio, 2016.	87	34 mil dólares en efectivo. 17 inmuebles y negocios inmovilizados. 106 automotores, entre buses, autos cabezales, camiones, motos. 34 cuentas bancarias.
Libertad	Marzo, 2018.	34	22 cuentas bancarias. 24 vehículos, incluidos ocho autobuses de la ruta 97, taxis y pick-ups; una funeraria, un billar, un spa, tres locales de venta de medicina, nueve casas, un apartamento y un restaurante.
Sin Fronteras	Marzo, 2018.	32	42 propiedades inmuebles (viviendas, fincas y predios); posteriormente, se incorporarán a este proceso un total de US\$234,502 y vehículos.
Testaferros	Marzo, 2018.	19	ND
Nexos-Narcos	2016	ND	23,000 dólares, armas de fuego, vehículos, motocicletas y propiedades de algunos implicado.
Escudo Regional	Septiembre, 2017.	93	ND
Azul	Noviembre, 2017.	200 órdenes de captura	ND
Cuscatlán	Febrero, 2018.	28 personas y 416 intimaciones	27,000 en efectivo, US\$194,000 en cuentas bancarias, 63 vehículos y 14 inmuebles, totalizando US\$574,000.
Tecana	Septiembre, 2017.	122	61 carros incautados, 5 pick up, 2 buses, 2 microbuses, 2 camiones, 21 motos, 48 teléfonos, 10 armas y US\$48 mil en efectivo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de www.fgr.gob.sv y García (2018b)⁹⁶.

En lo que se refiere al financiamiento a la seguridad, se solicitó al Ministerio de Hacienda información actualizada sobre lo recaudado a la fecha en concepto de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana (CESC), el destino de estos montos, los recursos asignados al sector seguridad, justicia y fuerza armada, y los préstamos o donaciones al sector seguridad, con el objeto de tener el panorama

96 García (2018b), "Nuevo golpe a red de lavado de la MS13", *Diario El Mundo*, 17 de marzo de 2018.

más amplio en lo que se refiere a los recursos con los que disponen las instituciones del sector. Los únicos datos proveídos son los relativos al financiamiento externo que se ha gestionado.

Con la escasa información pública disponible y actualizada es posible hacer algunas consideraciones. En primer lugar, al menos a septiembre de 2017, se había asignado de la CESC un total de US\$93,561,422.00, de lo cual el 38.23% estaba destinado a prevención de la violencia, el 44.14% a control y persecución penal, el 6.94% a rehabilitación y reinserción, el 3.38% a protección y atención a víctimas, y el 7.31% a fortalecimiento institucional. A ese mismo mes, la ejecución financiera era del 56%, por lo que existían aproximadamente US\$34 millones en proceso. Es interesante destacar que aproximadamente 30.95% de lo recaudado se destina a remuneraciones⁹⁷. Sólo en el año 2017, los ingresos provenientes de la contribución especial se dedicaron en un 70% al financiamiento de la PNC y la FAES, del cual un 81% sirvió para pagar los bonos de policías y militares⁹⁸.

El CNSCC ha advertido sobre la necesidad de una mayor rendición de cuentas en lo que respecta a los recursos provenientes de la contribución especial. Asimismo, señaló que se debe evitar el uso de estos fondos para gastos corrientes y la adecuación o priorización de los procedimientos de compras públicas y auditoría financiera⁹⁹. En esa misma ocasión, se planteó la importancia de asignarle al CNSCC un rol adicional en el proceso de distribución y asignación de los fondos.

Entre el financiamiento externo para la seguridad, el Ministerio de Hacienda ha gestionado un préstamo del Gobierno de Italia por un monto de 5.55 Millones de euros para la prevención y rehabilitación de jóvenes en riesgo y en conflicto con la ley, así como el préstamo de US\$100 millones de dólares del BCIE para el Programa Especial de Seguridad Ciudadana, el primero a ser ejecutado por el MJSP y el segundo por la Policía Nacional Civil. Ambos préstamos se encuentran presentados en la AL, según información proporcionada por la OIR/MH.

En cuanto a los recursos provenientes de las contribuciones especiales, algunos diputados sostienen que se han distorsionado, pues un alto porcentaje se destina para otras áreas sin incidencia o se utilizan esos recursos con criterios ideológicos, políticos o partidarios¹⁰⁰.

97 MJSP (2017). "Informe de ejecución presupuestaria de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana", San Salvador, El Salvador, octubre.

98 Óp. cit., Callamard (2018).

99 Óp. cit., CNSCC (2017a).

100 Ponce, M. (2018), "Medidas de seguridad no han resultado y hay que buscar otras vías, dice oposición", *El Diario de Hoy*, 14 de febrero de 2018.

Procesos legislativos

Los homicidios y atentados contra los miembros de la PNC, la FAES y sus familiares, motivó a la Asamblea Legislativa a emitir, con fecha 1 de noviembre de 2017, el Decreto No. 824, el cual contiene Disposiciones Especiales para la Protección Integral de los Miembros de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República y Órgano Judicial, instrumento legal al que se hizo referencia al inicio de este capítulo. Entre las medidas incluidas se encuentran las siguientes: la reducción del plazo de investigación para los delitos, un régimen especial penitenciario, la exclusión de beneficios penales para los condenados, el congelamiento de cuentas, la aprobación de protocolos de seguridad, medidas de protección judiciales y beneficios para los familiares¹⁰¹. Este Decreto deroga a su vez el Decreto Legislativo No. 936, de fecha 28 de enero, publicado en el Diario Oficial No. 24, Tomo 406, del 5 de febrero del mismo año el cual regulaba supuestos similares.

Se solicitó a la Asamblea Legislativa que presentara los informes de ejecución de este Decreto, según lo exige el Art. 18 del mismo. Sin embargo, no se recibió respuesta, por lo que no se ha podido evaluar la eficacia de este tipo de medidas.

Además de la prórroga a las “medidas extraordinarias”, aprobadas el 6 de abril de 2018, la actividad legislativa en materia de seguridad pública durante el período que cubre el presente informe es el siguiente, de acuerdo a la OIR de la Asamblea Legislativa:

Cuadro 6. Actividad Legislativa en materia de seguridad pública. Período 2017 – 2018

D.L.	FECHA	CONTENIDO	OBJETO
602	09/02/2017	Prorrogar hasta el 30 de abril de 2018, las disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión.	Prorrogar las medidas extraordinarias.
717	29/06/2017	Disposiciones Especiales para el Control y Seguimiento de la Población Retornada Salvadoreña Calificada como Miembros de Maras, Pandillas o Agrupaciones Ilícitas.	Responder a la amenaza de deportaciones de pandilleros.

101 Magaña (2017), “Las 7 medidas aprobadas para proteger a los agentes del Estado”, *Diario El Mundo*, 1 de noviembre de 2017.

D.L.	FECHA	CONTENIDO	OBJETO
766	07/09/2017	Reformas a la Ley de la carrera policial, en su art. 23 y deroga el art. 24.	Modificar promociones y ascensos.
767	07/09/2017	Reformas a los arts. 119 y 120 de la Ley penal juvenil	Implementar programas obligatorios de escolarización, capacitación profesional, recreación y reinserción dirigidos a jóvenes que se encuentran cumpliendo medidas de internamiento o medidas de libertad asistida.
811	25/10/2017	Reformas a la Ley Penitenciaria adicionando un capítulo II-bis, otorgando beneficios penitenciarios como libertad condicional y libertad condicional anticipada a personas condenadas con pena de prisión, conforme los principios de proporcionalidad y necesidad de las penas.	Como medida para reducir el problema del hacinamiento penitenciario, "es necesario flexibilizar los requisitos para otorgar beneficios penitenciarios"; en el caso de personas que padecen enfermedades incurables, terminales o mayores de sesenta años.
824	01/11/2017	Disposiciones especiales para la protección integral de los miembros de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República y Órgano Judicial.	Responder al incremento de atentados.
844	29/11/2017	Interpretación auténtica el art. 2, de la Ley contra el lavado de dinero y de activos.	Excluir a los intermediarios de seguros de las ciertas obligaciones de la ley.
904	08/02/2018	Reformas a los arts. 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76; e incorporar un art. 76-a a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.	Dar cumplimiento a los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre la Unidad de Investigación Financiera de la FGR.

Fuente: Elaboración propia con base en información de OIR/AL.

IV. Desafío a corto plazo: incremento de deportados con antecedentes penales y miembros de pandillas

En su discurso sobre el Estado de la Nación, el 30 de enero de 2018, el Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, mencionó de manera explícita a la pandilla MS-13, como la responsable de cometer brutales asesinatos de jóvenes, de ordenar la muerte de agentes de aplicación de la ley, así como de aprovecharse de los vacíos de las leyes migratorias y de mezclarse entre comunidades vulnerables¹⁰².

Según datos publicados por la Casa Blanca, sólo en los Estados Unidos se ha detenido a más de 800 miembros de la pandilla MS-13. Asimismo, en conjunto los gobiernos de los Estados Unidos y de los países centroamericanos, han detenido y acusado a casi 4,000 integrantes de MS-13¹⁰³.

Durante el año 2017, se han arrestado 4,818 personas relacionadas con pandillas, de las cuales 796 son de la MS-13, y se han practicado 892 detenciones administrativas con base en investigaciones contra estas organizaciones. En comparación con el año 2016, hubo un incremento del 83% de detenciones de miembros de la MS-13. Agentes de la Patrulla de Fronteras arrestaron en el año 2017 a 536 extranjeros vinculados con pandillas, de los cuales 228 eran de la MS-13¹⁰⁴.

De acuerdo a las mismas fuentes, se estima que en los Estados Unidos existe alrededor de 10,000 miembros de la MS-13 y que esta opera en al menos 40 Estados, así como en el Distrito de Columbia. Por otra parte, la Casa Blanca sostiene que, de acuerdo a investigaciones recientes, líderes de esta pandilla que radican fuera de los Estados Unidos, han ordenado tomar la dirección de clicas locales y ejercer más violencia, con el propósito de hacerse del control territorial. Para el caso, el 38% de los asesinatos cometidos en Suffolk County, New York, entre enero de 2016 y junio de 2017, estaban vinculados a la MS-13.

Por su parte, el Fiscal General de los Estados Unidos, Jeff Sessions, designó a la MS-13, el 23 de octubre de 2017, como una prioridad para el Departamento de Justicia. Esta designación implica que agencias como la DEA, FBI, ATF, ICE, el Servicio Secreto, el Servicio de Marshalls, entre otras, podrán aplicar las leyes relativas no sólo contra el narcotráfico, sino también sobre armas, impuestos, RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act - Ley contra la extorsión criminal y las organizaciones corruptas) y cualquier otra herramienta legal para investigar y sancionar a esta pandilla¹⁰⁵.

102 White House (2018a), "President Donald J. Trump's State of the Union Address", 30 de enero de 2018.

103 White House (2018b), "President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First", 30 de enero de 2018.

104 The White House (2018), "Protecting American Communities from the Violence of MS-13", 6 de febrero de 2018.

105 USDOJ (2017), "Attorney General Jeff Sessions Gives Key Department of Justice Task Force New Tools to Dismantle MS-13", 23 de octubre de 2017.

La respuesta del gobierno de los Estados Unidos ante esta situación consiste en asegurar que los pandilleros, los extranjeros con antecedentes penales, los delincuentes violentos o con otras agravantes, sean detenidos y expulsados de manera rápida.

En sus más recientes declaraciones sobre el tema, el Presidente Trump volvió a vincular la inmigración ilegal con la violencia y las pandillas. Asimismo, sostuvo que las medidas de su gobierno contra la MS-13 son “como una guerra” y que continuará expulsando a cientos de ellos¹⁰⁶.

Al examinar los datos oficiales, obtenidos con base en la LAIP, desde enero de 2017 a marzo de 2018, han retornado al país 32,916 personas, de los cuales el 15.77%, es decir, 5,190 provienen de los Estados Unidos y cuentan con antecedentes penales, la mayoría de ellos por infracciones de tránsito o documentación falsa. Al cerrar el año 2017, el país recibió un total de 1,241 deportados perfilados como pandilleros, un 137% más respecto al año pasado, de los cuales se detuvo a 90 por tener órdenes de captura por delitos tales como organizaciones terroristas, homicidios y extorsiones¹⁰⁷. En lo que va del año 2018, 121 salvadoreños retornados tenían el perfil de pandilleros y 28 de ellos fueron capturados por delitos pendientes¹⁰⁸.

Como se indicó antes, la AL aprobó Disposiciones Especiales para el Control y Seguimiento de la Población Retornada Salvadoreña Calificada como Miembros de Maras, Pandillas o Agrupaciones Ilícitas, entre las cuales se encuentran la obligación de los retornados de declarar bajo juramento su condición de miembro o colaborar de las maras o pandillas, la prohibición de reunirse o frecuentar pandilleros o lugares donde habitualmente se reúnan pandilleros, la creación de un registro a cargo de la PNC de estas personas retornadas, el deber de estas personas de presentarse cada 30 días a una subdelegación policial y de informar cambios de residencia, entre otras. Se solicitó información a la PNC sobre la cantidad de personas que a la fecha estuviesen dentro de ese registro y tampoco se obtuvo ese dato, por lo que no es posible establecer la efectividad de este tipo de disposiciones. En todo caso, se advierte que estas disposiciones especiales pudieran estar lindando en la inconstitucionalidad.

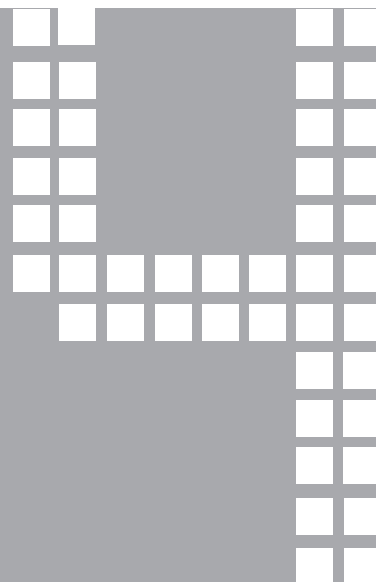
106 AP (2018), “Trump dice que la inmigración ilegal es la causa de la pandilla MS-13”, *La Prensa Gráfica*, 5 de abril de 2018.

107 Castillo, G. (2018), “Más de 1,200 pandilleros deportados desde EE.UU.”, *El Diario de Hoy*, 3 de enero de 2018.

108 García, E. (2018a), “El 75 % de deportados con antecedentes hicieron delitos leves”, *Diario El Mundo*, 5 de abril de 2018.

CAPÍTULO IV

La Sala de lo Constitucional de la CSJ (2009-2018)



La renovación cada tres años de la tercera parte de los magistrados que integran a la CSJ, es un momento decisivo para el correcto funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos entre los Órganos fundamentales del Estado. Durante el período analizado en este documento inició el proceso de elección de cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuatro de ellos para la Sala de lo Constitucional (SCN). Esta instancia cobró notoriedad a raíz de la destacada actuación independiente de los actuales funcionarios.

En esta ocasión, tras nueve años de una destacada labor de los magistrados de la SCN por retomar las atribuciones que les dicta la Constitución de la República, a los que precedió un largo período de inconsistencia institucional, resulta crucial enfatizar la importancia de la adecuada elección de los nuevos funcionarios, así como la necesidad de contar con magistrados sin vinculación de partidos o influencias de grupos de interés, ya que la presencia de estos factores pondría en riesgo la consolidación de los avances obtenidos en distintas áreas durante los últimos años, además de afectarse la independencia de la SCN y el ejercicio del control político.

Las acciones de la SCN posicionaron a la independencia judicial dentro de la agenda pública y favorecieron la recomposición de la confianza de los ciudadanos en la judicatura, revitalizando la autonomía de las diferentes instituciones de control. A las puertas de la discusión legislativa para la designación de un tercio de los magistrados de la CSJ, resulta importante hacer una reflexión sobre el impacto de los fallos de esa instancia en la profundización de los derechos ciudadanos y en el fortalecimiento del sistema político.

Con la finalidad de cumplir ese objetivo, el presente apartado incluye tres secciones: la primera se dedica a contextualizar el trabajo de esta institución en el período 2009-2018; la segunda sección presenta una valoración del impacto de las decisiones de la Sala sobre el sistema político retomando los casos puntuales de las transformaciones en el sistema electoral y en la institucionalidad para la rendición de cuentas; finalmente, se describe el proceso de elección de los nuevos funcionarios de la SCN y los retos identificados en esta materia. El capítulo no incorpora un análisis jurídico de las sentencias, lo cual se ha venido realizando por el Departamento de Estudios Legales de FUSADES durante todo el período analizado.

Contexto

El control político permite el monitoreo permanente del uso de la autoridad, facilitando la evaluación y corrección de las acciones públicas, no solo por abuso de poder, sino también al existir desviaciones de los objetivos y metas planteadas al inicio de cada gestión gubernamental¹. El control que se ejerce a través de la interacción entre instituciones se denomina horizontal y favorece la rendición de cuentas en los poderes públicos. El trabajo de la Sala de lo Constitucional forma parte del sistema de rendición de cuentas². Esta instancia garantiza que las normas emitidas y ciertas actuaciones realizadas por otras organizaciones de la estructura del Estado se apeguen a la Constitución, por lo que es considerada como el “tribunal” con las más altas implicaciones políticas³.

La SCN es la entidad responsable de conocer los procesos de amparo, *habeas corpus* e inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de dirimir las posibles diferencias entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo⁴. La Sala es “*el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano*”⁵. Las decisiones de la SCN son de obligatorio cumplimiento,

1 Artiga-González, A. (2015), “El sistema político salvadoreño”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. p. 312

2 Las instituciones que Artiga-González, A. (2015) considera parte del sistema de rendición de cuentas son: la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Tribunal de Ética Gubernamental, el Tribunal Supremo Electoral, la Sección de Probidad de la CSJ, la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo.

3 Fusades (2009), “Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano Judicial: Elección de Magistrados 2009. Parte 1”, Departamento de Estudios Legales, Boletín de Estudios Legales No. 97, enero 2009.

4 Corte Suprema de Justicia (2018), “Sala de lo Constitucional: Información General”, mayo de 2018.

5 Constitución de la República de El Salvador, Art. 183.

inciden sobre la estabilidad del sistema democrático, determinan la legitimidad de las políticas públicas y velan por el respeto de los derechos ciudadanos reconocidos en la Carta Magna.

El 16 de julio de 2009, la Asamblea Legislativa aprobó la elección de cinco nuevos magistrados para la Corte Suprema de Justicia⁶. De los funcionarios electos, cuatro magistrados, Sidney Blanco, Florentín Meléndez, Belarmino Jaime y Rodolfo González, pasaron a formar parte de la Sala de lo Constitucional. La conformación de la Sala, como una instancia independiente y técnica, rompió con los esquemas de actuación previos y marcó el inicio de una nueva etapa en la forma de impartir justicia, con cambios que abarcaron acciones tanto en el ámbito administrativo como en el ejercicio mismo de la judicatura.

Desde el inicio de la magistratura, las decisiones de la Sala reflejaron un alejamiento de su rol respecto de administraciones anteriores, retomando y resolviendo demandas que pretendían, entre otras finalidades, fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas. Los magistrados de la SCN ejercieron la atribución de control sobre el poder político, irrumpiendo en la relación que tradicionalmente el máximo tribunal había mantenido con los otros poderes públicos. Asimismo, acercaron el sistema judicial a la población a través de sentencias que respondieron a demandas de ciudadanos que expresaron su insatisfacción con el sistema de representación, con la respuesta del Ejecutivo a los reclamos de la población acerca de la calidad de ciertos servicios públicos y con ciertas iniciativas aprobadas por el Legislativo que violentaban abiertamente disposiciones constitucionales. Algunos análisis señalan que la creciente importancia del trabajo de la SCN propició una etapa de “judicialización de la política” en el país; este fenómeno se refiere al impacto de las decisiones judiciales en los procesos políticos y sociales, así como a un mayor involucramiento de los jueces en la elaboración de leyes y en la definición de políticas trascendentales⁷.

La capacidad del máximo tribunal constitucional para corregir las acciones contrarias a los principios establecidos en la Carta Magna y para exigir la modificación de normas que vulneran los derechos ciudadanos permitió, como ya se dijo, la intensificación del control de constitucionalidad para el establecimiento de límites en el ejercicio del poder, tanto del Ejecutivo como del Legislativo. El trabajo de la SCN, si bien ha sido por regla general respaldado por la ciudadanía, también ha generado rechazo de parte de algunos actores políticos que ven en la aplicación de la justicia constitucional una amenaza hacia las estructuras políticas tradicionales y su *estatu quo*. Desde esta perspectiva se han dirigido innumerables ataques a la independencia judicial orientados a frenar el trabajo de los magistrados y las reformas impulsadas por los distintos fallos.

6 Decreto Legislativo n° 71, publicado en el Diario Oficial n° 133, tomo 384, el 17 de julio de 2009.

7 FUSADES (2015), “El impacto del “voto cruzado” en las elecciones legislativas de marzo de 2015”, Serie de investigación 1-2015, Departamento de Estudios Políticos, noviembre de 2015.

Profundización de derechos ciudadanos por la vía judicial

La atención de las demandas ciudadanas y el acercamiento de la actividad judicial a la población fue, desde el inicio, una de las principales apuestas de los magistrados⁸. La configuración de la Sala mejoró la eficiencia judicial y restableció la confianza ciudadana en el máximo tribunal, incrementando considerablemente los recursos interpuestos por la población en una amplia gama de áreas⁹. Aunque este apartado no pretende hacer una revisión exhaustiva de toda la producción jurídica de la SCN, es relevante retomar algunas resoluciones emblemáticas que reflejan el activo papel de los magistrados en la ampliación de derechos ciudadanos y en el establecimiento de criterios para fortalecer la institucionalidad responsable de garantizarlos.

La participación de la Sala en la satisfacción de demandas de atención primaria en el ámbito de salud, seguridad y protección de derechos laborales ha sido una de las líneas de acción más prominentes de la magistratura (Cuadro 1). El uso de mecanismos de justicia constitucional en este ámbito, más allá de las consideraciones jurídicas sobre las sentencias, visibilizó los vacíos en la protección de derechos fundamentales de parte de las instituciones públicas, y además creó un espacio para la fiscalización del quehacer de entidades estatales dedicadas a la provisión directa de servicios públicos, más allá del control horizontal de las instancias encargadas de hacer cumplir los procesos de rendición de cuentas.

Cuadro 1. Algunas de las sentencias en materia de derechos humanos (2009-2018)

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
1	Inconstitucionalidad 400-2011	11-mar-15	Reparación de las afectaciones de contaminación provocada por la empresa en el cantón Sitio del Niño en San Juan Opico.
2	Habeas corpus**	10-jul-15	Investigación de desapariciones forzadas ocurridas durante el conflicto armado.
3	Habeas corpus 119-2014	27-may-16	Medidas para reducir el hacinamiento carcelario.
4	Amparo 148-2016	22-jun-16	Acceso a tratamiento oftalmológico ISSS.
5	Amparo 701-2016	04-nov-16	Acceso a tratamiento por enfermedades renales crónicas ISSS.
6	Amparo 938-2014	25-sep-17	Tratamiento de pacientes con hemofilia.
7	Amparo 298-2016*	09-oct-17	Aumento al pliego tarifario ANDA.

8 Óp. cit. Arauz, S., Valencia, D. y Vaquerano, R. (2010)

9 Gavarrete, J. (2016), "Demandas ante Sala aumentaron un 400 %", *Diario El Mundo*, 5 de septiembre de 2016.

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
8	Inconstitucionalidad 8-2015/16-2015/89-2016	10-nov-17	Establecimiento de salas cunas en lugares de trabajo.
9	Amparo**	22-nov-17	Medidas de protección a víctimas de desplazamiento forzado interno.
10	Habeas corpus 406-2015	07-mar-18	Investigación de desapariciones forzadas cometidas por agentes del Estado.
11	Amparo 145-2018	04-abr-18	Tratamiento de pacientes con cáncer.

*Fecha de aceptación del recurso.

** El número del proceso se considera información reservada por la naturaleza del caso.

Fuente: Elaboración propia con base en producción de documentos FUSADES, varios años.

El derecho a la salud ha sido retomado a través de una serie de resoluciones de amparo en las que se ordenó a las instituciones del ramo garantizar el suministro de fármacos y tratamiento médico para la atención de enfermedades como la hemofilia¹⁰ y el cáncer¹¹. De igual forma, se ha desarrollado jurisprudencia en materia de derecho ambiental¹² y en relación con el derecho humano al agua, elementos que ponen de manifiesto la pluralidad de demandas abordadas por la Sala.

Respecto a la seguridad pública, la resolución del habeas corpus sobre el hacinamiento de reos en centros penales, fue una sentencia histórica que obligó al Ejecutivo a adoptar medidas para mejorar las condiciones del sistema carcelario¹³. En otra línea de actuación, la Sala también ordenó al Estado salvadoreño la protección de víctimas de desplazamiento forzado interno¹⁴ y reconoció el fenómeno de la desaparición forzada por miembros del cuerpo de seguridad, exigiendo a las autoridades correspondientes la conducción de investigaciones para el esclarecimiento de estos hechos¹⁵.

Si bien las decisiones de la SCN han resuelto demandas básicas de la población, la necesidad de solventar estos problemas por la vía judicial, evidencia el deficiente funcionamiento del aparato estatal y la limitada capacidad de respuesta de las políticas e iniciativas públicas para garantizar el bienestar de los salvadoreños.

10 González, M. (2017), "Sala de lo Constitucional ordena a Salud proveer atención y medicinas a hemofílicos", *El Diario de Hoy*, 25 de septiembre de 2017.

11 Cornejo, I. (2018), "Sala ordena a MINSAL dar medicamento a paciente con cáncer", *Diario El Mundo*, 10 de abril de 2018.

12 Redacción LPG (2015), "Sala ampara a pobladores afectados por contaminación en Sitio del Niño", *La Prensa Gráfica*, 11 de marzo de 2015.

13 Redacción LPG (2016), "El hacinamiento en bartolinas es inconstitucional", *La Prensa Gráfica*, 4 de junio de 2016.

14 Sala de lo Constitucional (2017), "Sala ordena adoptar medidas de protección a favor de más víctimas de desplazamiento forzado interno", Comunicado de Prensa de la Sala de lo Constitucional, 22 de noviembre de 2017.

15 Sala de lo Constitucional (2017), "Sala comprueba y declara desaparición forzada de personas por agentes del Estado", Comunicado de Prensa de la Sala de lo Constitucional, 13 de enero de 2017.

Otro de los fallos de mayor trascendencia, que provocó un intenso debate el cual permanece vigente, fue la inconstitucionalidad de la “Ley de Amnistía” de 1993, legislación aprobada para facilitar la reconciliación postconflicto. La derogatoria posibilita el procesamiento judicial de graves violaciones a los derechos humanos situación que, a pesar de promover el derecho a la justicia y a la reparación de las víctimas, abre la posibilidad de juicios con motivaciones políticas que podrían desestabilizar el proceso democrático iniciado con los acuerdos de paz. No obstante, a dos años de la emisión de la sentencia aún no se registran actos de esa naturaleza¹⁶.

Por otra parte, el pobre desempeño de la administración pública también sugiere la existencia de prácticas inadecuadas en el manejo de las finanzas públicas como una de las principales restricciones para mejorar las condiciones de desarrollo del país. Precisamente el manejo de los fondos públicos también ha sido objeto de estudio para la SCN. En diferentes sentencias (Cuadro 2) la Sala ha intentado ordenar el manejo de las finanzas del Estado. Algunas de las más importantes establecieron canales institucionales para las transferencias presupuestarias entre entidades públicas¹⁷, evitaron la manipulación de los fondos previsionales, limitaron la aplicación de tributos aprobados de forma irregular¹⁸ y exigieron la elaboración de presupuestos nacionales balanceados y transparentes¹⁹.

Cuadro 2. Sentencias más relevantes en materia de finanzas públicas (2009-2018)

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
1	Inconstitucionalidad 15-2011/38-2011	04-nov-11	Necesidad de autorización legislativa de transferencias presupuestarias en el Ejecutivo.
2	Inconstitucionalidad 63-2013	07-feb-14	Duplicidad en la finalidad de los tributos “FONAT”.
3	Inconstitucionalidad 42-2012	23-jul-14	Disposiciones relativas al uso del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
4	Inconstitucionalidad 42-2012/61-2013/62-2013	23-dic-15	Disposiciones relativas al uso del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
5	Inconstitucionalidad 35-2015	13-jul-16	Aprobación legislativa de la emisión de bonos.
6	Inconstitucionalidad 116-2016	13-jul-16	Autorización legislativa de tributos “Cargo para la inversión social”.

16 Véase el capítulo “Inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía de 1993” del documento “El Salvador. Año Político”, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2017.

17 FUSADES (2011), “Informe de coyuntura legal e institucional. Segundo semestre de 2011”, Departamento de Estudios Legales, diciembre de 2011.

18 García, P. (2016), “Sentencias de la Sala llaman a la reflexión y a ordenar finanzas públicas, dicen analistas”, *El Diario de Hoy*, 14 de julio de 2016.

19 Rauda, N., Arauz, S. y Alvarado, J. (2017), “Sala de lo Constitucional bota el presupuesto 2017 y ordena eliminar excesos”, *El Faro*, 28 de julio de 2017.

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
7	Inconstitucionalidad 162-2016	04-nov-16	Disposiciones relativas al uso del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
8	Inconstitucionalidad 1-2017/25-2017	26-jul-17	Presupuesto 2017 y medidas para regular el gasto público.

Fuente: Elaboración propia con base en producción de documentos FUSADES, varios años.

La Sala de lo Constitucional en el sistema político salvadoreño

El sistema electoral y los partidos políticos

A partir de 2010 las decisiones de la Sala de lo Constitucional incidieron sustancialmente en el sistema político, transformando áreas clave para el desarrollo democrático. Las implicaciones de las sentencias del máximo tribunal forjaron un nuevo escenario para el ejercicio del control político y posicionaron a la justicia constitucional como un instrumento clave para la modernización de las instituciones. Las transformaciones de mayor envergadura se identifican en el sistema electoral y en el fortalecimiento de la institucionalidad para la rendición de cuentas²⁰, integrado por las entidades que cuentan con el mandato específico de ejercer funciones de control; estas últimas serán abordadas en secciones posteriores.

Las decisiones de la SCN vinculadas al sistema electoral se orientaron tanto al fortalecimiento del sistema de representación, estrechando el vínculo entre electores y elegidos, como a la modernización de la autoridad electoral. Estos cambios, sin embargo, no fueron acompañados con el fortalecimiento de la autoridad electoral ni con una reforma electoral integral para asegurar el cumplimiento de su finalidad, por lo que en algunos casos, las transformaciones dificultaron la organización de las elecciones y ampliaron la responsabilidad técnica y financiera del Tribunal Supremo Electoral (TSE)²¹.

El acelerado ritmo de los cambios en el sistema electoral, como resultado de la intervención de la justicia constitucional, se evidencia en las 14 sentencias emitidas en esta materia (Cuadro 3). Las reformas derivadas de las decisiones de la Sala, influyeron en el sistema de representación, en la gobernanza electoral y en la regulación de los partidos políticos, impactando la distribución del poder al interior de los institutos políticos y las condiciones de transparencia del financiamiento que reciben.

20 Óp. cit. Artiga-González, A. (2015)

21 Véase FUSADES (2017), "El Salvador. Año Político", Departamento de Estudios Políticos, junio de 2017.

Cuadro 3. Sentencias relevantes para el sistema electoral, la gobernanza electoral y los partidos políticos (2009-2018)

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
1	Inconstitucionalidad 61-2009	29-jul-10	Listas cerradas y desbloqueadas y candidaturas independientes.
2	Inconstitucionalidad 6-2011	25-may-11	Obligatoriedad de presentar planillas completas.
3	Inconstitucionalidad 6-2006	22-jun-11	Posibilidad de interposición de recursos ante el TSE por parte de los ciudadanos.
4	Inconstitucionalidad 10-2011	24-oct-11	Candidaturas no partidarias en la elección legislativa.
5	Inconstitucionalidad 57-2011	07-nov-11	Voto preferente.
6	Inconstitucionalidad 18-2014	13-jun-14	Integración del TSE con personas sin afiliación partidaria.
7	Inconstitucionalidad 43-2013	22-ago-14	Transparencia en el financiamiento político y democracia interna.
8	Inconstitucionalidad 66-2013	01-oct-14	Prohibición del transfuguismo político.
9	Inconstitucionalidad 48-2014	05-nov-14	Listas abiertas y voto cruzado.
10	Inconstitucionalidad 66-2013	17-nov-14	Autorización para que candidatos no partidarios compitan en planilla.
11	Inconstitucionalidad 139-2013	22-jul-15	Ciudadanización de los Organismos Electorales Temporales.
12	Inconstitucionalidad 15-2014	22-jun-16	Voto de los miembros de la PNC y de la FAES en los centros de votación en los que estén destacados.
13	Inconstitucionalidad 35-2015	13-jul-16	Mandato de elección de diputados suplentes por voto popular directo.
14	Inconstitucionalidad 156-2012	23-dic-16	Voto desde el exterior para elecciones legislativas y municipales.

Fuente: Elaboración propia con base en "El Salvador. Año Político", Departamento de Estudios Políticos, junio de 2017.

Las reformas promovidas por la vía judicial abarcan una amplia gama de temas²². Uno de los fallos más significativos tiene relación con la introducción de las listas cerradas y bloqueadas y su inmediata evolución a listas abiertas, dada la amplitud de sus repercusiones en el mecanismo del voto, debido a que, desde 2015, los electores pueden marcar candidatos de distintos partidos, es decir, “cruzar” su voto. También destacan la ciudadanización de los Organismos Electorales Temporales²³, medida que fue implementada en las elecciones legislativas y municipales del pasado 4 de marzo de 2018; y los avances en la regulación del financiamiento político y la democracia interna, al igual que la autorización de las candidaturas no partidarias, cuyo primer representante integrará la legislatura 2018-2021²⁴.

A la fecha, los efectos de las sentencias en materia electoral sobre los aspectos señalados (el sistema de representación y los partidos políticos) no son del todo claros. Desde la aprobación de las reformas legislativas a las que dieron lugar las sentencias se han celebrado tres elecciones de diputados y alcaldes y una presidencial. Aún no es posible concluir si los elementos modificados influirán en la participación electoral, en la fragmentación del sistema de partidos, en la transparencia de las finanzas de estos últimos y en su democratización interna. Lo que sí puede afirmarse es que, frente a la pasividad de las organizaciones partidarias para revisar la reforma política instaurada en el contexto del Acuerdo de Paz, las resoluciones de la Sala respondieron a reclamos ciudadanos cuyo último objetivo es el de transparentar y democratizar a los partidos lo mismo que fortalecer la rendición de cuentas elección tras elección.

Las amenazas a la Sala de lo Constitucional

Las sentencias en materia electoral evidenciaron un cambio radical en la administración de la justicia constitucional y marcaron un punto de inflexión en el trabajo de la Sala. La resolución de demandas con un alto impacto político demostró la independencia de los magistrados y envió señales positivas a la población respecto al valor de los frenos y contrapesos en el sistema democrático; sin embargo, la magnitud de las transformaciones también generó reacciones de rechazo entre los actores políticos debido al cambio sustancial en la relación de “armonía” que tradicionalmente habían mantenido los poderes públicos.

22 Para ampliar sobre el análisis del impacto de las reformas electorales recientes véase FUSADES (2015), “De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño”, Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2015.

23 Véase FUSADES (2015), “La ciudadanización de los Organismos Electorales Temporales”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos y Departamento de Estudios Legales, octubre de 2015.

24 Redacción DEM (2018), “Así se distribuirán curules los nuevos diputados de la Asamblea”, *Diario El Mundo*, 24 de abril de 2018.

A lo largo del período de funciones de los magistrados salientes se han documentado numerosos esfuerzos para frenar el trabajo de la Sala, que abarcan desde acciones “institucionales” como la creación de comisiones “Ad hoc” en el seno legislativo para revisar el proceso de elección de estos funcionarios, hasta descalificaciones públicas a las decisiones del máximo tribunal. Las decisiones de la SCN en el ámbito electoral han sido uno de los puntos de mayor fricción entre los actores involucrados y ha desencadenado diferentes episodios de tensión entre la Sala y el resto de órganos estatales. Ejemplo de lo anterior fue la aprobación del Decreto Legislativo 743, el 2 de junio de 2011, por medio del cual se estableció que las resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en procesos de inconstitucionalidad debían ser tomadas siempre por unanimidad. El Presidente de la República sancionó el decreto a las pocas horas de haber sido aprobado y lo remitió al Diario Oficial para su publicación²⁵. La exigencia de consenso modificaba el esquema para la toma de decisiones y comprometía las resoluciones futuras de la instancia por lo que fue señalada por organizaciones de la sociedad civil como un atentado a la institucionalidad y a la independencia de poderes²⁶.

El decreto fue derogado posteriormente, pero este episodio marcó el inicio de la peor crisis institucional registrada en el país desde la firma del Acuerdo de Paz y puso de manifiesto las posiciones reaccionarias de algunos actores políticos ante la independencia judicial²⁷. Luego de la crisis institucional, si bien no se registraron momentos evidentes de bloqueo institucional hacia la SCN, a lo largo de los años se presentaron amenazas recurrentes hacia los magistrados, al igual que rechazo a sus decisiones, particularmente desde el Ejecutivo y el partido oficial²⁸. La ineffectividad de todas esas maniobras en contra de la SCN se ha debido, en gran parte, a la defensa de la institucionalidad de la Sala y de sus miembros por parte de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

Las reacciones hacia el trabajo del máximo tribunal son un reflejo del impacto político de las reformas promovidas a través de sus sentencias y evidencian la intolerancia de algunos actores frente a la aplicación de controles institucionales a los que se debe sujetar el poder político.

25 FUSADES (2011), Informe de Coyuntura Legal e Institucional. Primer semestre de 2011, Departamento de Estudios Legales, junio de 2011.

26 Majano, L. (2011), “35 organizaciones cívicas se unen contra decreto que ataría a la Sala de lo Constitucional”, *El Faro*, 7 de junio de 2011.

27 Véase FUSADES (2013), “Crisis institucional en El Salvador: Antecedentes, actores y efectos políticos”, Boletín de Estudios Políticos No. 11, Departamento de Estudios Políticos, abril de 2013.

28 El capítulo dedicado al análisis del compromiso del Presidente con la democracia ha documentado, desde el inicio de la elaboración de esta publicación, una relación de tensión entre el Ejecutivo y la SCN tanto en la gestión del presidente Funes como del actual mandatario.

Fortalecimiento de la institucionalidad para la rendición de cuentas

La jurisprudencia desarrollada por la SCN también ha fortalecido el ejercicio de las funciones de auditoría política de las instituciones que integran el sistema de rendición de cuentas. En este sentido las sentencias de la Sala impactaron principalmente tres aspectos: los procesos de elección de segundo grado de funcionarios, la transparencia y el acceso a la información pública, y las capacidades institucionales para la lucha contra la corrupción.

Durante los últimos nueve años la Sala ha emitido diversas sentencias que oxigenaron el funcionamiento de las instituciones facultadas para fiscalizar el desempeño de la administración pública y sus funcionarios. La inconstitucionalidad de la elección de los titulares de entidades como la Fiscalía General de la República (FGR), la Corte de Cuenta de la República (CCR), el Tribunal Supremo Electoral (TSE) e inclusive la misma Corte Suprema de Justicia (CSJ), obligó a los legisladores a corregir prácticas en las que se privilegiaron los intereses político-partidarios, en detrimento de las capacidades personales y profesionales de los candidatos.

Las sentencias de la SCN incidieron sobre los mecanismos de selección de los titulares de las instituciones del sistema de rendición de cuentas, enfatizando la necesidad de contar con personas independientes e idóneas como base del fortalecimiento de las entidades de control (Cuadro 4). La Sala también contribuyó al establecimiento de parámetros sobre lo que se considera un plazo razonable para el nombramiento de funcionarios a través de elecciones indirectas, al determinar en un caso sobre la elección de la Fiscalía General de la República, que su titular debería ser elegido antes de que el anterior haya terminado sus funciones para evitar episodios de acefalía institucional²⁹, aunque debe señalarse que no hay consecuencia jurídica establecida para el caso en que esto no sea cumplido.

Cuadro 4. Sentencias más relevantes para los procesos de elección de funcionarios de segundo grado

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
1	Inconstitucionalidad 7-2011	13-may-11	Invalidez elección de magistrados TSE.
2	Inconstitucionalidad 19-2012/23-2012	05-jun-12	Elección de magistrados de la CSJ 2006 y 2012.
3	Inconstitucionalidad 29-2012	12-jul-12	Elección del Fiscal General de la República.

29 FUSADES (2011), "Informe de coyuntura legal e institucional. Primer semestre de 2011", Departamento de Estudios Legales, junio de 2011.

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
4	Inconstitucionalidad 49-2011	23-ene-13	Independencia partidaria en la elección de funcionarios de segundo grado. Elección de magistrados de la CCR.
5	Inconstitucionalidad 77-2013/97-2013	14-oct-13	Elección del presidente de la CSJ.
6	Inconstitucionalidad 18-2014	09-abr-14	Elección del presidente del TSE.
7	Inconstitucionalidad 94-2014	08-abr-15	Elección de magistrados CNJ.

Fuente: Elaboración propia con base en "El Salvador. Año Político" y "Apreciación general del año de gobierno", varios años.

Por otra parte, el máximo tribunal constitucional abordó los requisitos que deben cumplir los funcionarios de elección de segundo grado; en aquellos casos en los que la Asamblea no los cumplió, la Sala declaró inconstitucionales esas elecciones. Ejemplo de lo anterior son los diferentes fallos con los que se dejó sin efecto jurídico la elección de los mismos, como la sentencia³⁰ de inconstitucionalidad en la elección de tres magistrados de la Corte de Cuentas³¹, la resolución³², en 2013³³, para la declaratoria de inconstitucionalidad de la elección del presidente de la Corte Suprema de Justicia, Salomón Padilla, y la declaratoria de inconstitucionalidad³⁴ de la elección del presidente del Tribunal Supremo Electoral, Eugenio Chicas, en 2014³⁵. Estas acciones mejoraron la transparencia de las elecciones indirectas y sentaron precedentes importantes sobre el uso del control constitucional para garantizar la independencia de los funcionarios electos.

En materia de transparencia y anticorrupción (Cuadro 5), se ha configurado un nuevo escenario en el sistema de frenos y contrapesos, activando el funcionamiento de instituciones públicas para la apertura y seguimiento de procesos diversos. Aunque estos avances no han sido influenciados por la justicia constitucional en la misma medida que el sistema electoral, las decisiones del máximo tribunal generaron, en su mayoría, un impacto positivo. La jurisprudencia de la Sala tuvo efectos sustanciales en el trabajo de la Sección de Probidad de la CSJ y mejoró las condiciones para incrementar la transparencia en el manejo del presupuesto estatal, principalmente en los recursos destinados a la Presidencia de la República. No obstante, también se identifican algunos fallos

30 Sentencia de inconstitucionalidad 49-2011 del 31 de enero de 2013.

31 Labrador, G. (2013), "Sala Constitucional tumba por segunda vez la elección de magistrados de Corte de Cuentas", *El Faro*, 22 de marzo de 2013.

32 Sentencia de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013 del 14 de octubre de 2013.

33 Arauz, S. y Carías, P. (2013), "Sala de lo Constitucional destituye a presidente de la Corte Suprema", *El Faro*, 14 de octubre de 2013.

34 Sentencia de inconstitucionalidad 18-2014 del 9 de abril de 2014.

35 Iraheta, O. (2014), "Declaran inconstitucional presidencia de Eugenio Chicas en Tribunal Supremo Electoral", *El Diario de Hoy*, 13 de junio de 2014.

polémicos como el establecimiento de causales para restringir el acceso a la Información pública³⁶, que fueron calificados como un retroceso en el alcance del derecho a la información por grupos de la sociedad civil³⁷.

Cuadro 5. Sentencias más relevantes en materia de transparencia y anticorrupción

No.	Sentencia	Fecha de resolución	Contenido
1	Inconstitucionalidad 1-2010/27-2010/28-2010	25-oct-10	Regulación de las transferencias presupuestarias a la partida de gastos imprevistos.
2	Inconstitucionalidad 4-2012	17-may-13	Publicación de viajes del Presidente.
3	Amparo 713-2015	09-dic-15	Información sobre viajes oficiales de la Presidencia. Información sobre gastos oficiales en publicidad.
4	Amparo 713-2013	01-sep-16	Versiones públicas de declaraciones patrimoniales.
5	Inconstitucionalidad 107-2017	06-oct-17*	Medida cautelar sobre reformas a la Ley de Extinción de Dominio.
6	Inconstitucionalidad 713-2015	23-oct-17	Establecimiento de causales para no proporcionar información pública.
7	Inconstitucionalidad 6-2016/2-2016	09-feb-18	Ley de Probidad.

*Fecha de admisión del proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en "El Salvador. Año Político" y "Apreciación general del año de gobierno", varios años.

La reactivación del trabajo de la Sección de Probidad de la CSJ resulta importante dados los antecedentes de manipulación que previamente limitaron sus funciones. La acción más relevante para obstaculizar su desempeño provino de un acuerdo tomado en Corte Plena, en 2005, con el cual se restringió el ámbito de actuación de esta unidad, estableciendo que la solicitud de información financiera en los procesos de investigación estaría sujeta a la aprobación de los magistrados en pleno³⁸. En 2014, con el voto de 11 magistrados, la Corte Plena devolvió a la Sección de Probidad la facultad de solicitar directamente información financiera a las instituciones bancarias en caso de

36 Magaña, Y. y Chávez, G. (2017), "Grupo Promotor e IAIP exigen a Sala revierta límites a la información", *Diario El Mundo*, 27 de octubre de 2017.

37 Grupo Promotor LAIP (2017), "Las instituciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a la información pública y no limitar su alcance", Comunicado de prensa, 26 de octubre de 2017.

38 FUSADES (2014), "Informe de coyuntura legal e institucional. Primer Semestre de 2014", Departamento de Estudios Legales, julio de 2014.

investigación por presunción de enriquecimiento ilícito³⁹. Esta decisión, aunada a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Probidad, mantuvo la vigencia de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (LEIFEP) y permitió la aplicación del procedimiento establecido en dicha normativa para el análisis de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios y exfuncionarios, así como la apertura de juicios civiles por indicios de enriquecimiento ilícito⁴⁰.

Elección de los magistrados de la SCN para el período 2018-2027

En julio de 2018 se realizará la elección de los magistrados que sustituirán a cuatro de los cinco magistrados que integran la Sala de lo Constitucional, es decir, se reemplazará a los funcionarios que han pronunciado las sentencias descritas a lo largo de este apartado. El proceso será la primera elección indirecta de la legislatura 2018-2021 y resulta de extrema importancia para la consolidación de la independencia judicial promovida por los magistrados salientes, por lo que se deberá garantizar que se elijan personas idóneas, esto es, honestas, independientes y con una destacada trayectoria profesional.

Los magistrados de la CSJ se eligen por mayoría calificada, equivalente a dos tercios de los votos legislativos, para un período de nueve años, no estando la reelección prohibida, y son renovados por terceras partes cada tres años. A diferencia de otras elecciones indirectas, el proceso de elección de los magistrados contempla diferentes etapas en las que se involucran instituciones como el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y la Asamblea Legislativa. En un primer momento el CNJ elabora una lista de 30 candidatos, de los cuales 15 aspirantes provienen de la elección del gremio de abogados que organiza la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES), mientras que el resto de la lista es seleccionado por el Pleno del Consejo. Al cierre de este documento el CNJ había cumplido con la obligación de remitir el listado de candidatos a la Asamblea Legislativa para que los diputados elijan a los magistrados con base en los principios de idoneidad e independencia establecidos en la Constitución y en las sentencias de la SCN.

La importancia de la elección indirecta de funcionarios vuelve a estos procesos proclives a la manipulación de sus resultados para el reparto de cuotas políticas, situación que se ha registrado en el pasado en diferentes instituciones del sistema de control y fue corregida en varias ocasiones por las sentencias de la Sala. Las malas prácticas en la elección de funcionarios minan la independencia de los candidatos que resultan electos y afectan el funcionamiento de las instituciones de control. Para evitar este fatal desenlace, organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento como FUSADES han presentado propuestas para mejorar la transparencia en las diferentes etapas del proceso de elección y para fortalecer a las instituciones involucradas en el mismo.

39 Arauz, S. (2014), "Corte devuelve a Probidad el poder que le quitó cuando investigaba a expresidente Flores", *Periódico Digital El Faro*, 09 de enero de 2014.

40 Véase FUSADES (2017), "El Salvador. Año Político", capítulo "Lucha contra la corrupción", Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2017.

Las recomendaciones de la sociedad civil abarcan aspectos operativos y normativos de la elección, dentro de los que destacan la creación de perfiles que deben cumplir los aspirantes a la magistratura, más allá de los requisitos formales para su inscripción, así como la apertura al público de las entrevistas realizadas a los candidatos en la Asamblea Legislativa y la modificación de los reglamentos e instrumentos legales del CNJ, la FEDAES y la Asamblea Legislativa para mejorar la verificación de requisitos en el proceso de elección⁴¹.

La elección de los candidatos, tanto de la FEDAES como la realizada por el CNJ, se vio afectada por constantes intentos de incluir a personas con evidente afiliación partidaria en el listado de aspirantes. Los resultados de la votación del gremio de abogados definieron los primeros 15 candidatos del listado que fue presentado a la Asamblea Legislativa⁴². Si bien la elección se desarrolló con normalidad y fue observada por la sociedad civil y organizaciones internacionales⁴³, algunos de los aspirantes a la magistratura son actuales funcionarios públicos o personas vinculadas a partidos políticos.

La inclusión de candidatos con las características mencionadas como Jaime Martínez Ventura, actual Director de la Academia Nacional de Seguridad Pública; Rogelio Canales, director ejecutivo del Centro Nacional de Registros; Tito Edmundo Zelada, expresidente del CNJ, cuyo nombramiento fue declarado inconstitucional en abril de 2015 y Jesús Ulises Rivas, suspendido del Tribunal Supremo Electoral por una medida cautelar emitida por la Sala de lo Constitucional dentro de un proceso de inconstitucionalidad, debido a sus vínculos con el partido oficial, generó rechazo de parte de organizaciones de la sociedad civil⁴⁴. El CNJ evaluó el listado de personas propuestas por el gremio de abogados y objetó la incorporación de Tito Zelada y Ulises Rivas; estos candidatos fueron sustituidos por Ramón Narciso Granados Zelaya, exmagistrado propietario del TSE y Gilberto Canjura Velásquez, actual gerente jurídico de la Administración de Acueductos y Alcantarillados⁴⁵.

En el caso del listado derivado de la votación de los consejeros del CNJ, aunque se registró en el banco de elegibles la inscripción de excandidatos a diputados y alcaldes, asesores de los partidos políticos, exempleados de Gobierno y exfuncionarios de segundo grado⁴⁶, los candidatos que finalmente fueron seleccionados por el CNJ y que tuvieron la mayor cantidad de votos de parte de los consejeros, luego de las entrevistas y deliberaciones, no incluyeron a los aspirantes afectados por alguna inhabilidad legal⁴⁷. Un elemento destacado fue la activa participación de

41 FUSADES (2017), "Ideas para el fortalecimiento del modelo actual de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia", abril de 2017.

42 Redacción DEM (2018), "Estos serán los candidatos a magistrados de la CSJ de Fedaes", *Diario El Mundo*, 11 de marzo de 2018.

43 García, G. (2018), "Observadores critican elegidos CSJ con matiz partidario", *La Prensa Gráfica*, 12 de marzo de 2018.

44 Castillo, G. (2018), "Abogados piden al CNJ depurar lista de candidatos de FEDAES", *El Diario de Hoy*, 4 de abril de 2018.

45 Escalante, D. (2018), "Fedaes sustituye a Zelada y Rivas por otros abogados afines al FMLN", *El Diario de Hoy*, 1 de mayo de 2018.

46 Chávez, G. (2018), "CNJ a elección clave para decidir sobre Corte y Sala", *Diario El Mundo*, 8 de mayo de 2018.

47 Marroquín, D. y Sermeño, H. (2018), "El Consejo de la Judicatura elige a sus 15 candidatos a la Corte", *El Diario de Hoy*, 9 de mayo de 2018.

organizaciones nacionales e internacionales⁴⁸ en la observación de todas las etapas del proceso⁴⁹ que han transcurrido a la fecha, ejercicio que ha favorecido la transparencia en el desarrollo del mismo⁵⁰ y que continuará para la etapa en la Asamblea Legislativa.

Los procesos de elección de candidatos, tanto de la FEDAES como del CNJ, ya fueron completados⁵¹. La etapa final tendrá lugar en la Asamblea Legislativa. La decisión de los diputados es crucial para el desarrollo democrático del país, ya que de este proceso dependerá la independencia y la imparcialidad de los elegidos, elementos que determinarán la capacidad del máximo tribunal para limitar posibles abusos en el ejercicio del poder.

Balance preliminar

Durante los últimos nueve años, las sentencias de los magistrados designados en la SCN han impactado positivamente al sistema político y a la democracia salvadoreña. Sus resoluciones han fortalecido el acceso a la información pública, la transparencia y el combate a la corrupción. Los casos relevantes contra expresidentes de la República y altos funcionarios y exfuncionarios han sido posibles, en buena parte, por la intervención de la Sección de Probidad, que depende de la Corte Suprema de Justicia, y a la que corresponde aplicar la “Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos”. La SCN contribuyó declarando inconstitucional la “nueva Ley de Probidad” que eliminaba el juicio civil de enriquecimiento ilícito que ordena la Constitución y por ende limitaba el control judicial sobre aquellos servidores públicos a los que la Corte Plena determinara indicios de enriquecimiento ilícito.

También se han sentado precedentes relativos a la “despartidización” de las instituciones públicas debido a que entidades como la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas, el Consejo Nacional de la Judicatura, el Tribunal Supremo Electoral y la misma Corte Suprema de Justicia, entre otras, en muchas ocasiones han estado controladas ideológicamente con titulares directamente vinculados a las organizaciones partidarias. La Sala también obligó a que el proyecto de Presupuesto General de la Nación contemplara tanto los ingresos como los gastos como ordena la Constitución, ya que la práctica, desde hace más de una década, era la de aprobar este instrumento de forma incompleta con el objeto de balancearlo de forma irreal a fin de evitar recurrir al endeudamiento público, el cual debe aprobarse con mayoría calificada en la Asamblea Legislativa.

48 Mendoza, R. (2018), “Organizaciones vigilarán proceso de elección de magistrados para la Corte Suprema”, *El Diario de Hoy*, 30 de enero de 2018.

49 Chávez, G. (2018), “Elección de candidatos a CSJ bajo la lupa de sociedad civil”, *Diario El Mundo*, 10 de mayo de 2018.

50 Marroquín, D. (2018), “Organizaciones de Sociedad Civil destacan transparencia de elección CNJ”, *El Diario de Hoy*, 10 de mayo de 2018.

51 Redacción Contrapunto (2018), “CNJ concluye elección de candidatos a magistrados de CSJ”, *Diario digital Contrapunto*, 11 de mayo de 2018.

Otros fallos han generado debate por su influencia en el sistema electoral y en la amnistía que benefició a los que intervinieron en el conflicto armado, tanto guerrilleros como miembros de la Fuerza Armada. Para una parte de la población, la Sala fortaleció el sistema de representación y para otros las elecciones se han complejizado. En todo caso, la falta de iniciativa de los partidos, a los que correspondía revisar periódicamente el funcionamiento del sistema electoral, motivó a los ciudadanos a presentar recursos ante la Sala de lo Constitucional.

La inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía de 1993 abrió el debate sobre los efectos que la sentencia supondría, tanto para quienes protagonizaron la guerra, como para los familiares de las víctimas asesinadas en las masacres cometidas por uno u otro bando. Algunos sectores celebraron la decisión de la Sala, mientras que otros señalaron que la sentencia vendría a desestabilizar al país que terminó con el conflicto armado. En este contexto, actualmente persisten los desafíos para que la Asamblea Legislativa, al igual que el resto de instituciones involucradas en el cumplimiento del fallo, establezcan normas y realicen acciones en las que se determinen las medidas para garantizar los derechos de las víctimas, manteniendo la armonía social y los progresos democráticos y políticos alcanzados desde los Acuerdos de Paz⁵².

Lo cierto es que la SCN ha revitalizado la justicia constitucional en El Salvador. Por esta razón debe asegurarse la transparencia del proceso de elección de los nuevos magistrados además del cumplimiento de la Constitución, la jurisprudencia y la ley en la designación de los nuevos funcionarios de ese Órgano de Estado. Se trata de vigilar la aplicación por parte de los legisladores de los requisitos establecidos en la Constitución y en las resoluciones de la Sala que deben reunir quienes asuman el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Los que finalmente sean designados deben preservar la independencia de poderes y la correcta aplicación del Estado de derecho, en particular de la justicia constitucional. En otros sistemas, como el venezolano y el nicaragüense, las altas cortes judiciales han sido secuestradas y su autonomía totalmente violentada, desencadenando desprotección de los ciudadanos en sus derechos. Por esa razón es necesario evitar dos posibles escenarios en el 2018: el primero, una eventual acefalía en la Sala de lo Constitucional por no lograr las fuerzas mayoritarias un acuerdo en tiempo para elegir a la magistrados, situación que pondría en riesgo la tutela de los derechos fundamentales; y el segundo, una elección con criterios políticos que no responda al perfil del magistrado establecido en la Constitución de la República y en las sentencias dictadas por la actual Sala de lo Constitucional, cuyos actuales miembros ya no estarían en funciones y por tanto no podría controlarse constitucionalmente la elección desde esa instancia.

52 FUSADES (2016), "Comentario a la sentencia de inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz", Análisis legal e institucional No. 187, Departamento de Estudios Legales, noviembre 2016.

El balance preliminar de la actuación de los magistrados de la SCN es positivo. Ciertamente, en el ámbito estrictamente jurídico, la pertinencia de sus resoluciones continuará en el debate público. En relación al sistema político sus fallos fortalecieron el sistema de control, combatieron la corrupción, atendieron los reclamos ciudadanos para hacer efectiva la rendición de cuentas de los diputados y para modernizar a los partidos políticos, blindaron el perfil que deben cumplir los funcionarios que accedan a su cargo a través de elecciones de segundo grado y, no menos importante, recuperaron la dignidad del cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Elegir para los próximos nueve años, a personas que no continúen con la labor desarrollada por la Sala desde el 2009 enfrentaría al país a una crisis de gobernabilidad por la reversión de la jurisprudencia que ha contribuido a fortalecer varios ámbitos del sistema político y democrático.

Bibliografía

Acción Ciudadana (2017), "Informe de Democracia Interna de los Partidos Políticos en El Salvador", octubre de 2017.

Agencia de Prensa Salvadoreña (2018), "Alcalde Fidel Fuentes reitera sus críticas a la dirección del FMLN y pide la destitución de varios funcionarios del gobierno", 13 de marzo de 2018.

Alas, L. (2017), "Las razones que dio el presidente Sánchez Cerén al vetar la Ley de Simplificación Administrativa", *El Diario de Hoy*, 9 de octubre de 2017.

Alas, R. (2018), "Bloom lleva tres semanas sin realizar tomografías", *El Diario de Hoy*, 29 de agosto de 2017.

Alas, S. (2018), "Al hospital Benjamín Bloom le faltan 26 medicamentos", *Diario El Mundo*, 30 de abril de 2018.

Alas, S. (2018), "Más de 50 medicamentos faltan en hospital Rosales", *Diario El Mundo*, 10 de febrero de 2018.

Alas, S. (2018), "SIMEDUCO denuncia amenazas a maestra en San Miguel", *Diario El Mundo*, 15 de mayo de 2018.

Alemán, U. (2017), "ASI: GOES se restringe al vetar ley que simplificaría trámites", *Diario El Mundo*, 13 de octubre de 2017.

Alemán, U. (2018), "CEPA firma contrato para ampliar aeropuerto Romero", *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

Alemán, U. (2018), "Fondos de Fomilenio II para APP siguen en incertidumbre", *Diario El Mundo*, 14 de mayo de 2018.

Alemán, U. (2018), "Gobierno promete para este año ley de mejora regulatoria", *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

Alemán, U. (2018), "La SIGET aún no convoca a junta de directores", *Diario El Mundo*, 5 de febrero de 2018.

Alemán, U. (2018), "MCC condiciona sus fondos a la aprobación de ley de mejora Regulatoria", *Diario El Mundo*, 19 de abril de 2018.

Alemán, U. (2018), "MOP: "Esta es una pésima señal para potenciales inversores en APP", *Diario El Mundo*, 19 de mayo de 2018.

Alemán, U. (2018), "OMR iniciará la simplificación de trámites este año", *Diario El Mundo*, 11 de enero de 2018.

Ameyalli, Asociación (2018), "Organizaciones Feministas y Defensoras de Derechos Humanos expresamos nuestra profunda preocupación por una serie de hechos y muertes violentas de mujeres policías ocurridas durante las últimas semanas del mes de diciembre de 2017 en el seno de la Policía Nacional Civil PNC.pic.twitter.com/Tr1ISvyL4z", @ameyallifem.

Amparo 190-2018 publicado el 30 de abril de 2018.

Amparo 190-2018 publicado el 7 de mayo de 2018.

Anaya, D. (2018), "Empresarios nacionales piden mejores políticas de seguridad", *Diario La Página*, 30 de abril de 2018.

AP (2018), "Trump dice que la inmigración ilegal es la causa de la pandilla MS-13", *La Prensa Gráfica*, 5 de abril de 2018.

Arauz, S. (2014), "Corte devuelve a Probidad el poder que le quitó cuando investigaba a expresidente Flores", *Periódico Digital El Faro*, 09 de enero de 2014.

Arauz, S. y Carías, P. (2013), "Sala de lo Constitucional destituye a presidente de la Corte Suprema", *El Faro*, 14 de octubre de 2013.

Archila, B. (2017), "Gobierno reconoce escasez de medicinas y anuncia medidas", *Diario El Mundo*, 13 de julio de 2017.

Archila, B. (2017), "MINSAL debe al ISSS casi 300 mil medicinas", *Diario El Mundo*, 14 de agosto de 2017.

Archila, B. (2018), "Más de 50 medicamentos faltan en hospital Rosales", *Diario El Mundo*, 1 de febrero de 2018.

Arévalo, K. (2017), "Más de 23 mil desaparecidos en El Salvador", *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2017.

Arévalo, K., González Oliva, X., Marroquín, D. (2018), "Trabajadores y estudiantes demandan mejoras al gobierno", *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2018.

Argueta, D. (2018), "Capturan a cinco policías y cuatro militares por delitos de tortura y privación de libertad", *El Diario de Hoy*, 13 de abril de 2018.

Artiga-González, A. (2015), "El sistema político salvadoreño", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. p. 312

Asamblea Legislativa (2017), "Asamblea Legislativa recibe proyecto del Presupuesto General del Estado para 2018", Sección de Prensa, 29 de septiembre de 2017.

Asamblea Legislativa (2017), "Reforman ley de fideicomiso para facilitar créditos a caficultores", 15 de diciembre de 2017.

Avelar, B. (2018), "La policía maquilla sus unidades élite involucradas en delitos", *Revista Factum*, 17 de febrero de 2018.

Ávila, I. (2017), "Sindicato denuncia que pacientes alquilan equipo de cirugía", *El Diario de Hoy*, 17 de septiembre de 2017.

Banco Mundial (2017), "Doing Business. Reformado para la creación de empleos", 31 de octubre de 2017.

Barómetro de las Américas (LAPOP).

Barraza, S. (2018), "¿Qué dicen los responsables? ¿Y los especialistas?", *La Prensa Gráfica*, columna de opinión, 3 de mayo de 2018.

Barrera, E. (2017), "Dos psicólogos atienden a 28,500 policías", *La Prensa Gráfica*, 6 de diciembre de 2017.

Barrera, E. (2018a), "Los otros coche bomba que han estallado en El Salvador", *La Prensa Gráfica*, 12 de febrero de 2018.

Barrera, E. (2018b), "Absuelven a tres policías acusados de hurtar en Tonacatepeque", *La Prensa Gráfica*, 8 de febrero de 2018.

Belloso, M. (2017), "El Salvador sube 22 puestos en el ranking Doing Business", *La Prensa Gráfica*, 1 de noviembre de 2017.

Belloso, M. y Orellana, J. (2017), "Sectores avalan acuerdo para reforma de pensiones", *La Prensa Gráfica*, 29 de septiembre de 2017.

Beltrán, M (2018), "Desabastecimiento de medicinas es responsabilidad de la derecha", *Contrapunto*, 15 de junio de 2017.

Benítez, B. (2017), "Nuevos intentos para encontrar operador del puerto de La Unión", *La Prensa Gráfica*, 9 de noviembre de 2017.

Benítez, B. y Meléndez, C. (2017), "Diputados aprueban unánime reforma de pensiones", *La Prensa Gráfica*, 27 de septiembre de 2017.

Benítez, B. y Pacheco, M. (2017), "FMLN amenaza con demandar a magistrados de Sala de lo Constitucional", *La Prensa Gráfica*, 24 de octubre de 2017.

Benítez, B. y Pacheco, M. (2018), "A pulso la aprobación del presupuesto para 2018", *La Prensa Gráfica*, 3 de enero de 2018.

Brannon, I. y Albright, L. (2017), "The Economic and Fiscal Impact of Repealing DACA", Cato Institute, 18 de enero de 2017.

Cabrera, N. (2017), "República Dominicana asume la presidencia Pro Témpore del SICA", *Diario Libre*, 15 de diciembre de 2017.

Cabrera, O. (2018), "Aeropuerto de El Salvador ocupa el sexto lugar entre los mejores de C.A. y el Caribe", *El Diario de Hoy*, 10 de abril de 2018.

Cáceres, M. (2014), "Óscar Ortiz anuncia activación del Puerto La Unión", *El Diario de Hoy*, 12 de junio de 2014.

Cadman, E. (2017), "Ending CAM: Goodbye to Another Legally Questionable Obama-Legacy Immigration Program", Center for Immigration Studies, 16 de agosto de 2017.

Calderón, B. (2018), "Aprueban segunda prórroga de medidas extraordinarias", *La Prensa Gráfica*, 6 de abril de 2018.

Calderón, B. (2018), "Cadáveres de policía y pandilleros muertos hoy en tiroteo en colonia San Patricio siguen sin ser levantados de la escena", *La Prensa Gráfica*, 2 de febrero de 2018.

Callamard, A. (2018), "ACNUDH | Declaración final de misión en El Salvador", 5 de febrero de 2018.

CAMARASAL (2017), "CÁMARA PIDE PRONTA SANCIÓN DE LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA", Comunicado oficial, 27 de septiembre de 2017.

Capps, R. et. al. (2017), "The Education and Work Profiles of the DACA Population", Migration Policy Institute, agosto de 2017.

Carranza, E. (2018), "Sindicalistas rechazan insultos de José Luis Merino tras la derrota", *El Diario de Hoy*, 9 de marzo de 2018.

Carranza, E. y Joma, S. (2017), "Proveedores aún esperan que Educación les pague", *El Diario de Hoy*, 12 de agosto de 2017.

Castillo, G. (2018), "Abogados piden al CNJ depurar lista de candidatos de FEDAES", *El Diario de Hoy*, 4 de abril de 2018.

Castillo, G. (2018), "Área de seguridad se mantuvo intacta", *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2018.

Castillo, G. (2018), "Más de 1,200 pandilleros deportados desde EE.UU.", *El Diario de Hoy*, 3 de enero de 2018.

Castillo, G. y Cáceres, M. (2018), "El FMLN pierde fuerza en dos bastiones: Tecoluca y Jiquilisco", *El Diario de Hoy*, 7 de marzo de 2018.

Castillo, G., López, J. y Hernández, E. (2018), "La Policía registra incremento de ataques de pandillas", *El Diario de Hoy*, 12 de febrero de 2018.

Cea, M. (2017), "GOES reconoce no tener dinero para subsidios y deuda pensiones", *Diario El Mundo*, 20 de septiembre de 2017.

Cea, M. (2017), "Trabajadores tendrán pensiones más bajas por reforma a los CIP", *Diario El Mundo*, 18 de julio de 2017.

Cea, M. (2018), "Salario mínimo reaviva choque entre Gobierno y sector privado", *Diario El Mundo*, 16 de enero de 2018.

Cerda, A. (2018), "Ejército de Nicaragua 'no reprimirá la protesta pacífica'", *Confidencial*, 13 de mayo de 2018.

Chamorro, C. (2018), "¿'Modelo Cosep', o el régimen de Ortega?", *El Confidencial*, 2 de enero de 2018.

Chávez, G. (2017), "FMLN insiste en reforma a Constitución y ataca a Sala", *Diario El Mundo*, 21 de diciembre de 2017.

Chávez, G. (2017), "Nueva ley reducirá burocracia dice ANEP", *Diario El Mundo*, 19 de diciembre de 2017.

Chávez, G. (2018), "ANEP llama al Gobierno al diálogo para resolver repunte delincencial", *Diario El Mundo*, 30 de agosto de 2017.

Chávez, G. (2018), "CNJ a elección clave para decidir sobre Corte y Sala", *Diario El Mundo*, 8 de mayo de 2018.

Chávez, G. (2018), "Elección de candidatos a CSJ bajo la lupa de sociedad civil", *Diario El Mundo*, 10 de mayo de 2018.

Chávez, G. (2018), "Martínez 'reprende' a FMLN por el 'Yankees go home'", *Diario El Mundo*, 26 de enero de 2018.

Clavel, T. (2018), "Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017", 19 de enero de 2018.

CNSCC (2017a), "Avances y desafíos del Plan El Salvador Seguro", 5 de diciembre de 2017.

CNSCC (2017b). "Resultados del proceso de evaluación del Plan El Salvador Seguro (PESS)", San Salvador, El Salvador, diciembre.

Comité de Derechos Humanos (2018), "Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de El Salvador", 9 de mayo de 2018.

Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional (2017), "Sala admite demanda de amparo de candidatos no partidarios contra Tribunal Supremo Electoral", 22 de noviembre de 2017.

Constitución de la República de El Salvador, Art. 183.

Córdoba, M. (2018), "Qué son y cómo funcionan las "turbas", los grupos de choque con los que Daniel Ortega reprime las protestas en Nicaragua", *INFOBAE*, 20 de abril de 2018.

Corea, R. (2018), "ANEP retoma diálogo con el Gobierno para agilizar las inversiones", *La Prensa Gráfica*, 16 de mayo de 2018.

Cornejo, I. (2018), "Sala ordena a MINSAL dar medicamento a paciente con cáncer", *Diario El Mundo*, 10 de abril de 2018.

Corte Suprema de Justicia (2018), "Sala de lo Constitucional: Información General", mayo de 2018. CPP-01-2015 Procedimiento de cancelación de inscripción del partido político Cambio Democrático (CD) y CPP-02-2015 Procedimiento de cancelación de inscripción del Partido Social Demócrata (PSD) Resolución definitiva.

Cristosal (2018), "Visibilizar lo invisible. Huellas ocultas de la violencia. Informe de desplazamiento forzado por la violencia en El Salvador en 2017", El Salvador.

Cruz, J., Aguilar, J. y Vorobyeva, Y. (2017), Legitimidad y confianza de la policía en El Salvador, San Salvador, El Salvador, julio.

CSJ (2017), "Sala de lo Constitucional deja sin efecto la reciente reforma al fondo de pensiones", Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional, 26 de julio de 2017.

Dawsey, J. (2018), "Trump derides protections for immigrants from 'shithole' countries", *The Washington Post*, 12 de enero de 2018.

Decreto Legislativo n° 71, publicado en el Diario Oficial n° 133, tomo 384, el 17 de julio de 2009.

Decreto Legislativo No. 444 de fecha 17 de agosto de 2016 publicado en el Diario Oficial No.152, tomo No.142 de fecha 19 de agosto de 2016.

Decreto Legislativo No. 913 aprobado el 20 de febrero de 2018 y publicado en el Diario Oficial No. 42 Tomo 418 del 1 de marzo de 2018.

Decreto Tribunal Supremo Electoral No 2 del 24 de abril de 2018. Decreto de firmeza del escrutinio final de las elecciones para diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa y miembros de los Concejos Municipales de la República de El Salvador para el período 2018-2021 y declaratoria de elección.

Demanda de amparo 21-2018 publicada el 17 de enero de 2018.

Demanda de amparo 582-2017 y Acum. publicada el 6 de diciembre de 2017.

Departamento de Estudios Políticos, mayo 2017; y FUSADES (2017), "Venezuela la necesaria defensa internacional de la democracia", Departamento de Estudios Políticos, septiembre 2017.

DGCP (2018), "Continúa el fortalecimiento del Sistema Penitenciario en el 2018".

DIA (2018), "Estadísticas Homologadas – Dirección de Información y Análisis", MJSP, El Salvador, disponible en: <http://www.seguridad.gob.sv/dia/>

Díaz, J. (2018), "Vinculan a pandilleros a muertes en celdas", *La Prensa Gráfica*, 17 de mayo de 2018.

EFE (2018), "El Salvador vivió el miércoles el día más violento de 2018 con 23 homicidios", 22 de febrero de 2018.

Embajada de Estados Unidos en El Salvador (2017), "Cierre de programa de Admisión Condicional dentro de Programa CAM", Comunicado de prensa, 15 de agosto de 2017.

Embajada de los Estados Unidos en El Salvador (2018), "DHS anuncia cancelación de TPS para El Salvador", Comunicado de Prensa, 8 de enero de 2018.

Entrevista realizada al viceministro de Cooperación al desarrollo, Jaime Miranda realizada el 27 de abril.

Entrevistas del Departamento de Estudios Políticos con representantes del sector empresarial, 9 de mayo de 2018.

Escalante, D. (2018), "Fedaes sustituye a Zelada y Rivas por otros abogados afines al FMLN", *El Diario de Hoy*, 1 de mayo de 2018.

Escalante, D. (2018), "Tres matanzas en Santa Ana por pugna entre pandillas", *El Diario de Hoy*, 10 de abril de 2018; Pacheco, M. y F. Alemán (2017), "Múltiple homicidio en finca de Santa Ana", *La Prensa Gráfica*, 6 de noviembre de 2017.

Escalante, D. y E. Velásquez (2018), "Excandidato del FMLN detenido con pandilleros es jefe de seguridad de CEPA", *El Diario de Hoy*, 28 de marzo de 2018.

Espinoza, Y. (2017), "MINED ha pagado 5% de deuda a proveedores", *Diario El Mundo*, 19 de agosto de 2017.

Espinoza, Y. (2017), "Ministro Canjura: hay atraso con proveedores", *Diario El Mundo*, 18 de agosto de 2017.

Espinoza, Y. (2018), "Alcaldía de San Pedro Masahuat ligada a MS-13", *Diario El Mundo*, 11 de abril de 2018.

Federal Register (2017), "Certification Pursuant to Section 7045(A)(4)(B) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2017", 29 de noviembre de 2017.

Federal Register (2017), "Termination of the Central American Minors Parole Program", 16 de agosto de 2017.

Federal Register (2017), Certification Pursuant to Section 7045(a)(4)(A) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2017, 29 de agosto de 2017.

Federal Register (2018), "Termination of the Designation of El Salvador for Temporary Protected Status", 1 de enero de 2018.

Flores, R. (2017), "Droga incautada en 2017 en El Salvador suma 7.9 toneladas", *La Prensa Gráfica*, 26 de diciembre de 2017.

Flores, R. (2018), "Munguía Payés: tenemos un divorcio con el fiscal general". *La Prensa Gráfica*, 26 de marzo.

Flores, R. (2018a), "La Policía sabe qué fue lo que ocurrió con Carla Ayala en el GRP, dice director Cotto", *La Prensa Gráfica*, 10 de abril de 2018.

Flores, R. (2018b), "Pandillero: exalcalde prestó patrullas para llevar armas", *La Prensa Gráfica*, 23 de enero de 2018.

Flores, R. y Pacheco, M. (2018), "Fuerza Armada arremete contra FGR por indagar oficiales", *La Prensa Gráfica*, 27 de febrero de 2018.

Flores, R., García, G. y Benítez, B. (2018), "99 policías procesados por agredir a mujeres", *La Prensa Gráfica*, 31 de enero de 2018.

FOMILENIO II (2018), "¿Qué es FOMILENIO II?", sitio web de FOMILENIO II, consultado el 14 de mayo de 2018.

FOMILENIO II, "Informe de rendición de cuentas 2017", diciembre 2017.

Foro Económico Mundial (2017), "Informe de Competitividad Global 2017-2018", septiembre de 2017.

FUSADES (2009), "Oportunidades para el fortalecimiento del Órgano Judicial: Elección de Magistrados 2009. Parte 1", Departamento de Estudios Legales, Boletín de Estudios Legales No. 97, enero 2009.

FUSADES (2010), "Las instituciones Democráticas en El Salvador. Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento", Departamento de Estudios Legales, 2010. p. 115.

FUSADES (2011), "Informe de coyuntura legal e institucional. Primer semestre de 2011", Departamento de Estudios Legales, junio de 2011.

FUSADES (2011), "Informe de coyuntura legal e institucional. Segundo semestre de 2011", Departamento de Estudios Legales, diciembre de 2011.

FUSADES (2013), "Crisis institucional en El Salvador: Antecedentes, actores y efectos políticos", Boletín de Estudios Políticos No. 11, Departamento de Estudios Políticos, abril de 2013.

FUSADES (2014), "Informe de coyuntura legal e institucional. Primer Semestre de 2014", Departamento de Estudios Legales, julio de 2014.

FUSADES (2014), "Voto residencial: Avances y desafíos. San Salvador", Análisis político, julio de 2014.

FUSADES (2015), "De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño", Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2015.

FUSADES (2015), "El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo de 2015", Serie de investigación 1-2015, Departamento de Estudios Políticos, noviembre de 2015.

FUSADES (2015), "El Salvador. Año político junio 2014 - mayo 2015", Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2015.

FUSADES (2015), "La ciudadanía de los organismos electorales temporales en El Salvador", Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos y Legales, octubre de 2015.

FUSADES (2016), "Comentario a la sentencia de inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz", Análisis legal e institucional No. 187, Departamento de Estudios Legales, noviembre 2016.

FUSADES (2016), "Consideraciones jurídicas sobre las medidas extraordinarias aprobadas para los centros penitenciarios", 22 de abril de 2016.

FUSADES (2016), "El padrón electoral: la base para la seguridad y legitimidad de las elecciones", Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos, abril de 2016.

FUSADES (2016), "El Salvador. Año político junio 2015 - mayo 2016", Departamento de Estudios Políticos, junio de 2016.

FUSADES (2017), “¿Por qué son importantes los cambios en la integración de las Juntas Receptoras de Votos (JRV)?”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, octubre de 2017.

FUSADES (2017), “El Salvador. Año Político junio 2016 - mayo 2017”, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2017.

FUSADES (2017), “Ideas para el fortalecimiento del modelo actual de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, abril de 2017.

FUSADES (2017), “Informe de Coyuntura Social 2016-2017”, Departamento de Estudios Sociales, 18 de septiembre de 2017.

FUSADES (2017), “La aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos vendría a reducir la burocracia”, Posición Institucional No. 107, Departamento de Estudios Legales, diciembre de 2017.

FUSADES (2017), “La necesidad de un padrón depurado para las elecciones de 2018”, Posición Institucional, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2017.

FUSADES (2017), “Los resultados de las elecciones de 2018 son inciertos”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2017.

FUSADES (2017), “Urge la aprobación del presupuesto de elecciones 2018 presentado por el Tribunal Supremo Electoral”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2017.

FUSADES (2017), “Venezuela: la necesaria defensa internacional de la democracia. Consecuencias para la política migratoria y las relaciones económicas y comerciales entre Estados Unidos y El Salvador”, Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, septiembre de 2017.

FUSADES (2018), “Diálogo democrático y políticas públicas en El Salvador”, Análisis político, Departamento de Estudios Políticos, enero de 2018.

FUSADES (2018), “Elecciones 2018: Estado de situación”, Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2018.

FUSADES (2018), “Informe de Coyuntura Económica”, Departamento de Estudios Económicos, mayo de 2018.

FUSADES (2018), "Informe de coyuntura legal e institucional. 2º semestre de 2017", Departamento de Estudios Legales, enero de 2018.

FUSADES (2018), "Informe preliminar de las elecciones legislativas y municipales 4 de marzo de 2018", Posición institucional, Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2018.

FUSADES (2018), "Los socios público privados en riesgo por incumplimiento a compromisos de país", Departamento de Estudios Legales, Análisis Legal e Institucional, No. 194, mayo 2018.

FUSADES (2018), "Los retos del desarrollo económico por departamentos en El Salvador", Análisis Económico, Departamento de Estudios Económicos, febrero de 2018.

Gamarro, U. (2017), "Guatemala y Honduras dan banderazo oficial a la unión aduanera", *Prensa Libre*, 26 de junio de 2017.

García (2018), "Nuevo golpe a red de lavado de la MS13", *Diario El Mundo*, 17 de marzo de 2018.

García, E. (2016), "Inician traslados de 60 jefaturas policiales", *Diario El Mundo*, 10 de febrero de 2016.

García, E. (2018), "El 75 % de deportados con antecedentes hicieron delitos leves", *Diario El Mundo*, 5 de abril de 2018.

García, E. (2018), "Presidente Sánchez Cerén ofrece seguridad a los periodistas", *Diario El Mundo*, 17 de abril de 2018.

García, G. (2018), "Observadores critican elegidos CSJ con matiz partidario", *La Prensa Gráfica*, 12 de marzo de 2018.

García, P. (2016), "Sentencias de la Sala llaman a la reflexión y a ordenar finanzas públicas, dicen analistas", *El Diario de Hoy*, 14 de julio de 2016.

Gavarrete, J. (2016), "Demandas ante Sala aumentaron un 400 %", *Diario El Mundo*, 5 de septiembre de 2016.

Girón, G. (2017), "La República de las Masacres", Séptimo Sentido, El Salvador.

Girón, G. y Flores, R. (2017), "El guión de los falsos operativos", Séptimo Sentido.

González, M. (2017), "Sala de lo Constitucional ordena a Salud proveer atención y medicinas a hemofílicos", *El Diario de Hoy*, 25 de septiembre de 2017.

Graef, A. y Kopan, T. (2018), "Trump reiterates he wants DACA as long as it comes with border wall", *CNN*, 7 de enero de 2018.

Griffiths, J. y Smith-Spark, L. (2018), "'Shame on Trump!' World reacts to Trump's 'shithole countries' remarks", *CNN*, 12 de enero de 2018.

Grupo de Lima (2018), "Declaración del Grupo de Lima", Comunicado conjunto 009-18", 21 de mayo de 2018.

Grupo Parlamentario del FMLN (2018), "Nuestra felicitación al pueblo venezolano y al presidente reelecto, Nicolás Maduro Moros", 21 de mayo de 2018.

Grupo Promotor LAIP (2017), "Las instituciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a la información pública y no limitar su alcance", Comunicado de prensa, 26 de octubre de 2017.

Guillén, L. (2018) "FMLN lo vuelve a hacer con el "Yankee go home" en homenaje a Schafik", *El Diario de Hoy*, 24 de enero de 2018.

Guzmán, J. (2017), "Cardenal dice elección en la SIGET fue viciada", *El Diario de Hoy*, 23 de noviembre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Cifacil espera que Presidente sancione ley", *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "CIFACIL y ANEP solicitan a Sánchez Cerén sancione Ley de Simplificación Administrativa", *El Diario de Hoy*, 2 de octubre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Cuestionan elección de Sánchez Trejo en SIGET", *El Diario de Hoy*, 23 de noviembre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Empresarios: "Elección de director de SIGET es fraude", *La Prensa Gráfica*, 24 de noviembre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Gobierno suspende juramentación en SIGET", *La Prensa Gráfica*, 25 de noviembre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Luego de vetar ley para eliminar burocracia, GOES remite a proyecto ley de 1992", *El Diario de Hoy*, 14 de octubre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Sánchez Cerén veta ley que facilitaba los trámites comerciales", *El Diario de Hoy*, 6 de octubre de 2017.

Guzmán, J. (2017), "Unidad sindical: gobierno no debe ignorar recomendación de la OIT", *El Diario de Hoy*, 8 de julio de 2017.

Guzmán, J. (2018), "Cada semana dos empresas cierran debido a las extorsiones", *El Diario de Hoy*, 4 de mayo de 2018.

Guzmán, J. (2018), "Ley promete certeza jurídica a inversionistas", *El Diario de Hoy*, 19 de enero de 2018.

Guzmán, J. (2018), "Sánchez Cerén veta ley que facilitaba los trámites comerciales", *El Diario de Hoy*, 6 de octubre de 2017.

Guzmán, J. y Molina, K. (2018), "Cinco propuestas de la ANEP para generar empleo", *El Diario de Hoy*, 29 de enero de 2018.

Guzmán, J. y Velásquez, E. (2017), "Sánchez Trejo asumirá cargo en la SIGET el 1 de enero", *El Diario de Hoy*, 29 de noviembre de 2017.

Hainmueller, J. et. al. (2017), "How DACA Affects the Health of America's Children", Immigration Policy Lab, agosto de 2017.

Hernández, A. (2018), "Termina una era para 190,000 salvadoreños", *La Prensa Gráfica*, 9 de enero de 2018.

Hernández, E. (2017), "Crisis de medicamentos se agudiza en los hospitales", *El Diario de Hoy*, 13 de junio de 2017.

Hernández, E. (2017), "Padres denuncian falta de fármacos en el Bloom", *El Diario de Hoy*, 6 de julio de 2017.

Hernández, E. (2018), "Ánimos caldeados por el pago del escalafón de salud", *El Diario de Hoy*, 13 de enero de 2018.

Hernández, E. (2018), "Falta de medicamentos se debe a la sobredemanda", *El Diario de Hoy*, 6 de abril de 2018.

Hernández, E. (2018), "Salud admite falta de medicamentos para pacientes hemofílicos", *El Diario de Hoy*, 16 de mayo de 2018.

Hernández, E. (2018), "Salud tendrá un presupuesto de 13 millones para salarios", *El Diario de Hoy*, 6 de enero de 2018.

Hernández, E. (2018), "Sindicatos de salud piden caras nuevas", *El Diario de Hoy*, 19 de marzo de 2018.

Hernández, E. y G. Orellana (2017), "Policía sin pistas sobre asesinato de agente, su esposa embarazada e hija de 4 años", *El Diario de Hoy*, 1 de noviembre de 2017.

Hernández, W. (2017), "Sala Constitucional admite demanda contra reformas a ley Extinción de Dominio", *El Diario de Hoy*, 6 de octubre de 2017.

Hirschfeld, J. (2016), "U.S. to Admit More Central American Refugees", *The New York Times*, 26 de julio de 2016.

Hirschfeld, J. (2018), "A Senior Republican Senator Admonishes Trump: 'America Is an Idea, Not a Race'", *The New York Times*, 12 de enero de 2018.

IADB (2014), "Presidents of El Salvador, Guatemala and Honduras outline plan to promote peace and prosperity in their region", 14 de noviembre de 2014.

IADB, "The Northern Triangle: Building Trust, Creating Opportunities. Main Progress and Achievements, 2015–2016", 2017.

IDEA (2018), "Declaración de condena de la farsa electoral en Venezuela", 20 de mayo de 2018.

IGSP (2018). IGSP (2018), "Memoria de Labores", San Salvador, El Salvador, marzo.

IML (2018), "Homicidios registrados en el mes de diciembre 2017", San Salvador.

Immigration and Nationality Act, sección 101 (a) (42), Ley Pública No. 82-414, 1952.

Inconstitucionalidad 37-2015 del 12 de agosto de 2015.

Información oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, proveída por la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Información oficial proporcionada por CEL el 27 de abril de 2017.

Información oficial proporcionada por CEL el 4 de mayo de 2018.

Información oficial proporcionada por CEL el 6 de abril de 2016.

Información oficial proporcionada por CENTA el 16 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por CENTA el 16 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por CEPA el 17 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por CEPA el 17 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por el FISDL el 30 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por el INJUVE el 11 de mayo de 2018.

Información oficial proporcionada por el INJUVE el 7 de abril de 2016.

Información oficial proporcionada por el ISSS el 13 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por el MAG el 24 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por el MINED y la UES el 7 de mayo de 2018.

Información oficial proporcionada por el MOP el 4 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por el VMT el 20 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por INJUVE el 4 de mayo de 2017.

Información oficial proporcionada por la Secretaría de Inclusión Social el 11 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por MINED el 10 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por MINSAL el 14 de abril de 2015.

Información oficial proporcionada por MINSAL el 20 de abril de 2018.

Información oficial proporcionada por Secretaría Técnica de la Presidencia el 23 de abril de 2018.

Informe de Avance del Programa Anual de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda a diciembre de 2017.

Instructivo de Juntas Receptoras de Votos. Elección de Diputaciones a Asamblea Legislativa y de integrantes a Concejos Municipales, domingo 4 de marzo 2018.

Iraheta, O. (2014), "Declaran inconstitucional presidencia de Eugenio Chicas en Tribunal Supremo Electoral", *El Diario de Hoy*, 13 de junio de 2014.

ISDEMU (2017), "Informe sobre la Situación de la Violencia contra las Mujeres", San Salvador, El Salvador, octubre.

IUDOP (2017), "Boletín de prensa", No. Año XXXI, No. 3, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, enero.

IUDOP (2018), "Boletín de prensa", No. Año XXXII, No. 1, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, enero.

Joma, S. (2017), "MINED debe presupuesto a escuelas públicas", *El Diario de Hoy*, 1º de septiembre de 2017.

Joma, S. (2017), "Pese a las carencias en escuelas, recortan presupuesto de Educación", *El Diario de Hoy*, 4 de octubre de 2017.

Joma, S. (2017), "Sindicato denuncia que 53 mil alumnos quedan sin docentes", *El Diario de Hoy*, 1 de julio de 2017.

Joma, S. (2018), "Docentes de algunas escuelas suspendieron las clases", *El Diario de Hoy*, 26 de enero de 2018.

Joma, S. (2018), "Personal del Hospital San Rafael en apuros por elevadores dañados", *El Diario de Hoy*, 20 de septiembre de 2017.

Joma, S. y Ávila, I. (2017), "Educación sin depositar fondos para funcionar a todas las escuelas", *El Diario de Hoy*, 6 de julio de 2017.

Joma, S. y Ávila, I. (2017), "Educación sin depositar fondos para funcionar a todas las escuelas", *El Diario de Hoy*, 6 de julio de 2017.

Kenny, C. (2018), "Trump denies making 'shithole countries' comment", *CNN*, 12 de enero de 2018.

Kopan, T. (2018), "DACA ruling further complicates complex legal path forward", *CNN*, 25 de abril de 2018.

La votación del FMLN en la circunscripción electoral de San Salvador, de acuerdo al escrutinio final, alcanzó los 134,330 votos.

Labrador, G. (2013), "Sala Constitucional tumba por segunda vez la elección de magistrados de Corte de Sala Constitucional tumba por segunda vez la elección de magistrados de Corte de Cuentas", *El Faro*, 22 de marzo de 2013.

Laguan, J. (2018), "Presidente Cerén se reúne con jefes de medios de comunicación y mesa de protección a periodistas", *La Prensa Gráfica*, 16 de abril de 2018.

Laguan, J. (2018), "Sala suspende nombramientos de directores de SIGET y ordena restituir a exdirectores", *La Prensa Gráfica*, 17 de enero de 2018.

Laínez, L. (2018), "Sacudida tras escándalo: estas son las seis reformas que se hicieron en la PNC", *La Prensa Gráfica*, 14 de febrero de 2018.

Linares, V. (2017), "ICP: "Nueva propuesta de gobierno es una forma más de un sistema mixto", *El Diario de Hoy*, 24 de julio de 2017.

Linares, V. (2017), "Trabajadores denuncian violación a libertad sindical", *El Diario de Hoy*, 7 de julio de 2017.

Linares, V., Molina, K. y Guzmán, J. (2017), "Asafondos: Reforma de pensiones asegura sostenibilidad y evita impago", *El Diario de Hoy*, 29 de septiembre de 2017.

López, G. y Krogstad, J. (2017), "Key facts about unauthorized immigrants enrolled in DACA", *Pew Research Center*, 25 de septiembre de 2017.

López, J. (2018), "Diez personas desaparecen cada día en El Salvador", *El Diario de Hoy*, 18 de abril de 2018.

López, J. (2018b), "INFOGRAFÍA: Así fue el plan para detonar "muñeco bomba" en Aguilares", *El Diario de Hoy*, 8 de abril de 2018.

López, J. (2018c), "Gobierno busca "humanizar" las medidas extraordinarias en penales", *El Diario de Hoy*, 3 de abril de 2018.

López, J. (2018d), "Investigadores de la DCI y DECO acusados de matar a colega ante el juez de San Juan Opico", *El Diario de Hoy*, 22 de marzo de 2018.

López, J. (2018e), "Agentes GRP excluidos de nueva unidad élite PNC", *El Diario de Hoy*, 14 de febrero de 2018.

López, J. (2018f). "Miembros del Consejo de Seguridad critican a Relatora de la ONU", *El Diario de Hoy*, 9 de febrero de 2018.

Loviza-Vickery, A. (2015), "Senators Question U.S. Aid for Child Migrants", *Courthouse News Service*, 28 de abril de 2015.

LPG Datos (2018), "El 55 % desapueba trabajo de Sánchez Cerén". *La Prensa Gráfica*, 19 de febrero de 2018.

Luna (2018a), "Cámara ordena repetir el juicio para 18 acusados en caso tregua", *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2018.

Luna, S. (2018b), "Fiscalía señala falta de "colaboración objetiva" de la Policía en caso de agente desaparecida", *El Diario de Hoy*, 3 de enero de 2018.

Machuca, E. y Benítez, B. (2018), "Quijano y Ponce presidirán la nueva Asamblea Legislativa", *La Prensa Gráfica*, 2 de mayo de 2018.

MAG (2014), "MAG y firmantes "pacto por café" buscan producir 2 millones de quintales", 12 de junio de 2014.

Magaña (2017), "Las 7 medidas aprobadas para proteger a los agentes del Estado", *Diario El Mundo*, 1 de noviembre de 2017.

Magaña, Y. (2017), "Archivan informe de labores de Cancillería, ARENA tilda de ideologizada política exterior", *Diario El Mundo*, 15 de diciembre de 2017.

Magaña, Y. (2017), "Asamblea aprueba unánimemente Ley de Procedimientos Administrativos", *Diario El Mundo*, 15 de diciembre de 2017.

Magaña, Y. (2017), "Gremiales piden al Presidente no vetar ley para simplificar trámites", *Diario El Mundo*, 27 de septiembre de 2017.

Magaña, Y. y Chávez, G. (2017), "Grupo Promotor e IAIP exigen a Sala revierta límites a la información", *Diario El Mundo*, 27 de octubre de 2017.

Majano, L. (2011), "35 organizaciones cívicas se unen contra decreto que ataría a la Sala de lo Constitucional", *El Faro*, 7 de junio de 2011.

Manifiesto a la nación de la fórmula presidencial del FMLN, febrero de 2014 y Carta a la nación de Salvador Sánchez Cerén, presidente electo 2014-2019, y Oscar Ortiz, vicepresidente electo 2014-2019, marzo de 2014.

Marroquín, D. (2017), "Estos son los rostros de los policías y militares asesinados durante 2017", *El Diario de Hoy*, 12 de diciembre de 2017.

Marroquín, D. (2018), "26 años de prisión por asesinato de policía", *La Prensa Gráfica*, 16 de diciembre de 2018.

Marroquín, D. (2018), "Organizaciones de Sociedad Civil destacan transparencia de elección CNJ", *El Diario de Hoy*, 10 de mayo de 2018.

Marroquín, D. (2018), "Propone Banco de ADN en Medicina Legal", *El Diario de Hoy*, 19 de abril de 2018.

Marroquín, D. y Sermeño, H. (2018), "El Consejo de la Judicatura elige a sus 15 candidatos a la Corte", *El Diario de Hoy*, 9 de mayo de 2018.

Marroquín, M. (2018), "Marcha de trabajadores finaliza en mitin de FMLN", *La Prensa Gráfica*, 2 de mayo de 2018.

Mathema, S. (2017), "Ending DACA Will Cost States Billions of Dollars", Center for American Progress, 9 de enero de 2017.

Melara, G. y Magaña, Y. (2017), "Presidente avala polémicas reformas aprobadas por Asamblea Legislativa", *Diario El Mundo*, 22 de julio de 2017.

Meléndez, C. (2017), "FMLN radicaliza discurso en contra de la empresa privada, la Sala y medios", *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

Meléndez, C. (2017), "FMLN radicaliza discurso en contra de la empresa privada, la Sala y los medios", *La prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

Meléndez, C. (2017), "Ley de Simplificación Administrativa, avalada", *La Prensa Gráfica*, 26 de septiembre de 2017.

Meléndez, C. (2017), "Presidente avala la cuestionada elección de directiva SIGET", *La Prensa Gráfica*, 26 de noviembre de 2017.

Meléndez, C. (2018), "Piden a la sala que avale votar con DUI vencido", *La Prensa Gráfica*, 22 de febrero de 2018.

Meléndez, C. y Pacheco M. (2018), "Con ARENA dividida, Asamblea aprueba el presupuesto 2018", *La Prensa Gráfica*, 6 de enero de 2018.

Mendoza López, R. (2018), "Dagoberto Gutiérrez: 'El pueblo ha echado y condenado al FMLN'", *El Diario de Hoy*, 8 de marzo de 2018.

Mendoza, B. (2018), "La respuesta de la embajadora de EUA ante el insulto de Donald Trump", *La Prensa Gráfica*, 11 de enero de 2018.

Mendoza, B. (2018), "El Salvador solo toma nuestro dinero": el último insulto de Donald Trump", *La Prensa Gráfica*, 23 de febrero de 2018.

Mendoza, R. (2017), "Sala de lo Constitucional anuló reforma a FOP porque perjudicaría pensiones a futuro", *El Diario de Hoy*, 27 de julio de 2107.

Mendoza, R. (2018), "Organizaciones vigilarán proceso de elección de magistrados para la Corte Suprema", *El Diario de Hoy*, 30 de enero de 2018.

Mendoza, Y. (2018), "Las claves para entender las protestas en Nicaragua", *La Prensa*, 19 de abril de 2018.

Messick, M. y Bergeron, C. (2014), "Temporary Protected Status in the United States: A Grant of Humanitarian Relief that Is Less than Permanent", Migration Policy Institute, 2 de julio de 2014.

MINEC (2017), "Posición del Ministerio de Economía ante la Ley de Simplificación Administrativa aprobada por la Asamblea Legislativa", Comunicado oficial, 6 de octubre de 2017.

Ministerio de Hacienda (2017), "Mensaje del Señor ministro de hacienda, Lic. Carlos Cáceres, en ocasión de la presentación del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2018 ante la honorable asamblea legislativa", 29 de septiembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez y diputados de la Asamblea Legislativa desarrollan jornadas de trabajo en Congreso de Estados Unidos", 13 de septiembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez se reúne con altos funcionarios de la Casa Blanca", 15 de septiembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez se reúne con representantes de municipalidad, organizaciones civiles y religiosas en Los Ángeles para abordar tema migratorio", 27 de octubre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez anuncia realización de foros sobre contribuciones de la población TPS en Estados Unidos", 23 de octubre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez cierra tercer día de agenda con esfuerzos por compatriotas TPS y DACA", 3 de noviembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Canciller Martínez continúa esfuerzos por connacionales con autoridades estadounidenses", 7 de diciembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Consejo del Condado de Montgomery aprueba resolución a favor de población TPS y DACA", 18 de diciembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "El Salvador presenta solicitud formal para extensión de TPS", 24 de agosto de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez continúa gestión con autoridades estadounidenses a favor de connacionales con TPS y DACA", 14 de septiembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez desarrolla primer día de gestiones en EUA a favor de connacionales con TPS y DACA", 1 de noviembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez continúa segundo día de trabajo en EUA a favor de compatriotas TPS y DACA", 2 de noviembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez expone a comunidad salvadoreña en Washington D.C. acciones a favor de TPS y DACA", 3 de noviembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez inicia agenda en EUA para nuevas gestiones a favor de compatriotas", 5 de diciembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2017), "Ministro Martínez reafirma a DHS petición para nueva prórroga del TPS", 20 de diciembre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "Cancilleres del SICA resaltan relevancia de fortalecer Agenda Estratégica Priorizada", 28 de junio de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "El Gobierno de El Salvador en relación a las lamentables expresiones atribuidas al presidente Donald Trump, en medios de comunicación internacionales", 12 de enero de 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "Gobierno de El Salvador reitera a DHS solicitud para prórroga del TPS", 5 de enero de 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "Gobierno de El Salvador y ONU presentan Programa Conjunto de Paz para la generación post-conflicto", 21 de agosto de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "GOES y UNFPA firman Plan de Acción del Programa de País 2016-2020", 6 de octubre de 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018), "Más de 125 mil salvadoreños se han reinscrito al TPS", 13 de marzo de 2018.

Miranda, C. (2017), "Salvador Samayoa sobre reforma de pensiones: Este fue un acuerdo ganar-ganar", *El Diario de Hoy*, 29 de septiembre de 2017.

Miranda, G. (2017), "Abogados piden al presidente aclarar declaraciones contra Sala de lo Constitucional", *El Diario de Hoy*, 25 de noviembre de 2017.

Miranda, G. y Fonseca, M. (2018), "Sánchez Trejo renuncia como director propietario de la SIGET", *El Diario de Hoy*, 22 de enero de 2018.

Miranda, R. (2017), "Diputados lamentan aprobación de "combos" por parte del FMLN", *Diario La Página*, 19 de julio de 2017.

Miranda, R. (2017), "Con 45 votos aprueban redistribución de fondos Contribución Especial", *Diario La Página*, 8 de junio de 2017.

MJSP (2017). "Informe de ejecución presupuestaria de la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana", San Salvador, El Salvador, octubre.

MJSP (2018), "Presentan encuesta Nacional de Violencia Contra la Mujer", Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. 13 de abril de 2018.

MJSP (2018b). "Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador. Informe Final.", El Salvador, marzo.

Molina, K. (2017), "ANEP pedirá a Sala que anule elección de director de SIGET", *El Diario de Hoy*, 27 de noviembre de 2017.

Molina, K. (2017), "Gobierno intentará otra vez concesionar puerto La Unión", *La Prensa Gráfica*, 20 de octubre de 2017.

Molina, K. (2018), "Gobierno analiza otro aumento al salario mínimo sin la empresa privada", *El Diario de Hoy*, 16 de enero de 2018.

Moody's Investor (2018), "Moody's upgrades El Salvador's ratings to B3; outlook stable", 23 de febrero de 2018.

MOP (2017), "MOP explica a diputados Asamblea Legislativa los avances en proceso construcción By Pass Ciudad de San Miguel", 30 de octubre de 2017.

Morales, J. (2018), "Diputados aprueban \$350 millones en bonos", *El Diario de Hoy*, 5 de enero de 2018.

Morales, J.J. (2018), "FMLN: toca hacer una reflexión para decidir y corregir", *El Diario de Hoy*, 6 de marzo de 2018.

Morales, J.J. (2018), "Ortiz pide reestructurar el FMLN y el gabinete", *El Diario de Hoy*, 9 de marzo de 2018.

Morales, J.J. (2018), "Voces de militancia del FMLN claman renovación", *El Diario de Hoy*, 10 de marzo de 2018.

Morales, J.J., Zometa, J. (2018), "El partido FMLN hará 'asambleas' en todo el país este fin de semana", *El Diario de Hoy*, 10 de marzo de 2018.

Negroponete, D. (2014), "A Refugee and Parole Program for Central American Minors", Brookings Institution, 20 de noviembre de 2014.

OEA (2017), "Mensaje del Secretario General sobre Venezuela", Comunicado de prensa, referencia D-025/17, 31 de julio de 2017.

OEA (2018), "CIDH otorga medida cautelar a favor del Fiscal General de El Salvador.", 28 de febrero de 2018.

OEA (2018), "Misión de Observación Electoral de la OEA destaca transcurso pacífico de elecciones legislativas y municipales en El Salvador", Informe preliminar MOE, 5 de marzo de 2018.

Orellana, J. (2017), "Cámara de Comercio califica de fraude elección de Sánchez Trejo como director SIGET", *La Prensa Gráfica*, 23 de noviembre de 2017.

Organización de los Estados Americanos (2018), "CIDH anuncia fechas y alcance de su visita a Nicaragua", 17 de mayo de 2018.

Pacheco, M. (2018), "S. Cerén no aprobó decreto para votar con DUI vencido", *La Prensa Gráfica*, 23 de enero de 2018.

Pastrán, M. (2017), "Presidente Sánchez Cerén veta ley para simplificar trámites administrativos", *La Prensa Gráfica*, 6 de octubre de 2017.

Pastrán, R. (2017), "CEPA ampliará aeropuerto con nueva titularización", *La Prensa Gráfica*, 6 de julio de 2017.

Pastrán, R. (2017), "La OMR creará un registro de trámites y servicios en el país", *La Prensa Gráfica*, 7 de agosto de 2017.

Pastrán, R. (2017), "OMR se compromete a reducir en 20 % costo de los trámites", *La Prensa Gráfica*, 19 de octubre de 2017.

Pastrán, R. (2018), "Misión de la UE lamenta error de Smartmatic", *La Prensa Gráfica*, 7 de marzo de 2018.

Pastrán, R. (2018), "OMR determinará el costo de 253 trámites en 13 ministerios", *La Prensa Gráfica*, 30 de abril de 2018.

Pastrán, R. y Teos, E. (2017), "ANEP impugna ante Sala la elección de directores de SIGET", *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

Pastrán, R. y Teos, E. (2017), "Presidente Sánchez Cerén veta ley para simplificar trámites", *La Prensa Gráfica*, 7 de octubre de 2017.

Peñate, S. (2018), "MINED tiene asignados \$1.5 millones para preparar INFOD", *El Diario de Hoy*, 22 de febrero de 2018.

Pineda, J. (2017), "MINED pagaría deuda de paquetes a los proveedores", *Diario El Mundo*, 22 de junio de 2017.

Pino, R. (2017), "Así defiende el FMLN reformas al FOP, extinción de dominio y tráfugas", *Diario El Mundo*, 23 de julio de 2017.

PNC (2018), "Policía Nacional Civil - Gobierno de El Salvador - PNC "La que más tiene reguladas las actuaciones para proteger a las mujeres".

Ponce, M. (2018), "Medidas de seguridad no han resultado y hay que buscar otras vías, dice oposición", *El Diario de Hoy*, 14 de febrero de 2018.

Presidencia de la República (2017), "Gobierno de El Salvador felicita a Venezuela por su extraordinario proceso electoral", Comunicado, 31 de julio de 2017.

Presidencia de la República (2017), "Presidente respalda elección de directores SIGET: ha sido el proceso más transparente que se ha realizado", 25 de noviembre de 2017.

Presidencia de la República de El Salvador (2018), "El Salvador recibe prórroga por 18 meses para el TPS", 8 de enero de 2018.

Puente, L. y E. Hernández (2018), "Un policía muerto y ocho heridos en enfrentamiento con pandilleros en colonia San Patricio", *El Diario de Hoy*, 2 de febrero de 2018.

Ramírez L., M. (2018), "Foro Público. Visibilizar lo invisible. Huellas ocultas de la violencia. Informe de Desplazamiento Forzado 2017", San Salvador, El Salvador, abril.

Rauda, N., Arauz, S. y Alvarado, J. (201), "Sala de lo Constitucional bota el presupuesto 2017 y ordena eliminar excesos", *El Faro*, 28 de julio de 2017.

Redacción (2017), "Pacientes renales sufren nueva falta de medicamentos", *El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 2017.

Redacción BBC (2017), "Qué es DACA y qué efectos tiene que el gobierno de Trump haya revocado la política que ampara a 750.000 jóvenes indocumentados en Estados Unidos", *BBC*, 5 de septiembre de 2017.

Redacción Contrapunto (2018), "CNJ concluye elección de candidatos a magistrados de CSJ", *Diario digital Contrapunto*, 11 de mayo de 2018.

Redacción DEM (2017), "ANEP presenta ley para unificar los procesos estatales", *Diario El Mundo*, 14 de noviembre de 2017.

Redacción DEM (2017), "Asafondos estudiará propuesta de reforma de pensiones de partidos", *Diario El Mundo*, 14 de agosto de 2017.

Redacción DEM (2017), "Gremiales piden a SIGET dejar sin efecto nombramiento de Sánchez Trejo", *Diario El Mundo*, 24 de noviembre de 2017.

Redacción DEM (2018), "ARENA y PCN se acercan por presidencia Asamblea", *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

Redacción DEM (2018), “Así se distribuirán curules los nuevos diputados de la Asamblea”, *Diario El Mundo*, 24 de abril de 2018.

Redacción DEM (2018), “Diputados aprueban de manera unánime préstamos por \$60 millones”, *Diario El Mundo*, 18 de abril de 2018.

Redacción DEM (2018), “Estos serán los candidatos a magistrados de la CSJ de Fedaes”, *Diario El Mundo*, 11 de marzo de 2018.

Redacción DEM (2018), “Las tres propuestas de ANEP para enfrentar cancelación TPS”, *Diario El Mundo*, 16 de enero de 2018.

Redacción DEM (2018), “Piden a Sánchez Cerén cambio completo de su gabinete”, *Diario El Mundo*, 3 de abril de 2018.

Redacción Diario El Mundo (2017), “Así responde Canciller a diputado del FMLN que pidió no arrodillarse por TPS”, *Diario El Mundo*, 9 de noviembre de 2017.

Redacción Diario El Mundo (2017), “Director de la PNC anuncia cambios en 45 jefaturas”, *Diario El Mundo*, 30 de diciembre de 2017.

Redacción Diario El Mundo (2018), “Embajadora dice que ayuda de EE.UU. en país no va a parar”, *Diario El Mundo*, 1 de febrero de 2018.

Redacción Diario El Mundo (2018), “Embajadora EE.UU.: Es lamentable cuando escuchamos estas frases de ‘yankee go home’”, *Diario El Mundo*, martes 2 de enero de 2018.

Redacción Diario El Mundo (2018), “GANA resulta ganador de alcaldía de Gotera tras recuento de votos”, *Diario El Mundo*, 14 de mayo de 2018.

Redacción Diario El Mundo (2018), “Muere pandillero que habría participado en ataque a familiares de policía en Turín”, *Diario El Mundo*, 27 de enero de 2018.

Redacción Diario La Página (2018), “Ministro de Defensa: El conflicto por la Isla Conejo se resolverá por la vía diplomática y política”, *Diario La Página*, 7 de mayo de 2018.

Redacción EDH (2017), “Diputados de ARENA piden expulsar del partido a Carolina Rodríguez”, *El Diario de Hoy*, 19 de julio de 2017.

Redacción EDH (2017), "El impago de las pensiones será culpa de la Sala de lo Constitucional: Presidente Cerén", *El Diario de Hoy*, 27 de julio de 2017.

Redacción EDH (2017), "Reforma a Ley de Extinción de Dominio genera polémica en varios sectores", *El Diario de Hoy*, 19 de julio de 2017.

Redacción EDH (2017), "Sala deja sin efecto la reciente reforma al Fondo de Pensiones", *El Diario de Hoy*, 26 de julio de 2017.

Redacción EDH (2017), "Sala suspende vigencia de reformas a Ley de Extinción de Dominio", *El Diario de Hoy*, 12 de agosto de 2017.

Redacción EDH (2018), "Estos son los rostros de la Asamblea Legislativa 2018-2021", *El Diario de Hoy*, 7 de marzo de 2018.

Redacción El Diario de Hoy (2017), "7 pandilleros que pusieron coche bomba frente al Ministerio de Seguridad en 2015 fueron condenados", *El Diario de Hoy*, 20 de junio de 2017.

Redacción El Diario de Hoy (2017), "El Salvador no la tiene fácil para la unión aduanera", *El Diario de Hoy*, 20 de octubre de 2017.

Redacción El Diario de Hoy (2018), "FMLN apoya la represión brutal de Daniel Ortega", *El Diario de Hoy*, 2 de mayo de 2018.

Redacción elsalvador.com (2017), "Gobierno de El Salvador externa su apoyo a la Constituyente de Maduro en Venezuela", *El Diario de Hoy*, 31 de julio de 2017.

Redacción Estrategia y Negocios (2018), "El Salvador: Empresa privada busca salida a crisis del TPS", *Estrategia y Negocios*, 17 de enero de 2018.

Redacción La Prensa Gráfica (2017), "En el país todavía tenemos escuelas con servicios de fosa: Carlos Canjura", *La Prensa Gráfica*, 17 de agosto de 2018.

Redacción La Prensa Gráfica (2017). "Capturan a encargada de solvencias de la PNC por pedir soborno", *La Prensa Gráfica*, 30 de agosto de 2017.

Redacción La Prensa Gráfica (2017a), "Empleados PNC capturados por estafa superior a US\$200,000 en compra de tela para uniformes", *La Prensa Gráfica*, 28 de noviembre de 2017.

Redacción LPG (2015), "Sala ampara a pobladores afectados por contaminación en Sitio del Niño", *La Prensa Gráfica*, 11 de marzo de 2015.

Redacción LPG (2016), "El hacinamiento en bartolinas es inconstitucional", *La Prensa Gráfica*, 4 de junio de 2016.

Redacción LPG (2017), "Asamblea aprueba reformas a Ley de Extinción de Dominio", *La Prensa Gráfica*, 18 de julio de 2017.

Redacción LPG (2017), "ENADE: urgen reformas para el clima de negocios", *La Prensa Gráfica*, 14 de noviembre de 2017.

Redacción LPG (2017), "MINSAL sigue negando falta de medicamentos", *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 2017.

Redacción LPG (2017), "Prohíben matrimonio infantil en El Salvador", *La Prensa Gráfica*, 17 de agosto de 2017.

Redacción LPG (2017), "Sánchez Cerén condena resolución de la Sala, y la responsabiliza de impedir el pago de pensiones", *La Prensa Gráfica*, 27 de julio de 2017.

Redacción LPG (2018), "Propagandístico anuncio sobre el salario mínimo a 48 días de las elecciones", *La Prensa Gráfica*, 16 de enero de 2018.

Redacción política (2018), "Canciller de Venezuela agradece orientaciones a Sánchez Cerén", *Diario el Mundo*, 16 de febrero de 2018.

Redacción Política (2018), "Prorrogan medidas extraordinarias por seis meses", *Diario El Mundo*, 6 de abril de 2018.

Redacción Reuters (2015), "Obama budget to include \$1 billion for Central America", *Reuters*, 29 de enero de 2015.

Resolución de Amparo 676-2017, publicada el 17 de enero de 2018.

Resolución de seguimiento, Sentencia de inconstitucionalidad 42-2012/61-2013/62-2013, publicada el 26 de julio de 2017.

Reyes, M. (2018), "CEPA intentará concesionar Puerto de La Unión otra vez", *El Diario de Hoy*, 18 de abril de 2018.

Reyes, M. (2018), "Empresa privada salvadoreña presenta propuesta ante cancelación del TPS", *El Diario de Hoy*, 16 de enero de 2018.

Reyes, M. (2018), "Inseguridad y desempleo pasaron factura al FMLN", *El Diario de Hoy*, 6 de marzo de 2018.

Reyes, M. (2018), "Un año más de espera para concesionar el Puerto de La Unión", *El Diario de Hoy*, 25 de abril de 2018.

Reyes, M. y Guzmán, J. (2018), "Por intereses de las alcaldías se retrasan Fondos de Fomilenio", *El Diario de Hoy*, 16 de mayo de 2018.

Rivas, I. (2017), "Director del Rosales admite que hospital ya no puede funcionar", *La Prensa Gráfica*, 20 de octubre de 2017.

Rivas, I. (2017), "Sindicatos confirman la escasez de medicamentos", *La Prensa Gráfica*, 13 de julio de 2017.

Rivas, I. (2018), "Empleados de lavandería del Rosales enfermos por usar cloro", *La Prensa Gráfica*, 21 de abril de 2018.

Rivas, I. (2018), "Hospital Rosales sin material para imprimir radiografías", *La Prensa Gráfica*, 21 de abril de 2018.

Rivas, V. (2017), "Educación les debe \$17 millones a los proveedores de calzado escolar", *El Diario de Hoy*, 12 de octubre de 2017 Espinoza, Y. (2017), "MINED debe \$25 millones a proveedores escolares", *Diario El Mundo*, 19 de octubre de 2017.

Rivas, V. (2018), "Hospital Rosales sin medicinas para cáncer", *El Diario de Hoy*, 10 de enero de 2018.

Rivera, E. (2018), "Amplían a 50 años plazo para concesionar Puerto", *Diario El Mundo*, 25 de enero de 2018.

Rivera, E. (2018), "ANEP y gobierno retoman diálogo luego de pausa", *Diario El Mundo*, 16 de mayo de 2018.

Rivera, E. (2018), "Aprobado presupuesto 2018 de \$5,467 millones", *Diario El Mundo*, 6 de enero de 2018.

Rivera, E. (2018), "El TSE sin saber cómo multará a ausentes en JRV", *Diario El Mundo*, 26 de abril de 2018.

Rivera, E. (2018), "Presentan ante Sala demanda para permitir el voto con el DUI vencido", *Diario El Mundo*, 21 de febrero de 2018.

Rivera, E. (2018), "TSE cancelará tres de 11 partidos autorizados luego de elección", *Diario El Mundo*, 11 de mayo de 2018.

Romero, O. (2018), "BFA con \$10 millones para créditos por TPS", 27 de enero de 2018.

Saín, M. (2013), "Desgobierno político y policialización de la seguridad", *Perfil.com*, 14 de diciembre de 2013.

Sala de lo Constitucional (2017), "Sala comprueba y declara desaparición forzada de personas por agentes del Estado", Comunicado de Prensa de la Sala de lo Constitucional, 13 de enero de 2017.

Sala de lo Constitucional (2017), "Sala ordena adoptar medidas de protección a favor de más víctimas de desplazamiento forzado interno", Comunicado de Prensa de la Sala de lo Constitucional, 22 de noviembre de 2017.

Sala de lo Constitucional (2018), Amparo 676-2017, resolución de admisión, 17 de enero de 2018.

Santos, C. (2017), "Logran acuerdo: aprobarán presupuesto 2018 en enero", *Diario El Mundo*, 23 de diciembre de 2017.

Sarlin, B. (2018), "Graham: 'My memory hasn't evolved' on meeting where Trump referred to 'shithole countries'", *NBC*, 15 de enero de 2018.

Secretaría Técnica y de Planificación (2015), "Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro", enero de 2015.

Segura, E. (2017), "Leve baja de víctimas de delitos en 2017", *La Prensa Gráfica*, 8 de diciembre de 2017.

Seguridad, justicia y paz (2018), "Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2017 + Metodología", 6 de marzo de 2018.

Sentencia de inconstitucionalidad 1-2017/25-20217, publicada el 26 de julio de 2017.

Sentencia de inconstitucionalidad 14-2018 publicada el 26 de febrero de 2018.

Sentencia de inconstitucionalidad 18-2014 del 9 de abril de 2014.

Sentencia de inconstitucionalidad 49-2011 del 31 de enero de 2013.

Sentencia de inconstitucionalidad 59-2014 publicada el 17 de noviembre de 2014.

Sentencia de inconstitucionalidad 77-2013/97-2013 del 14 de octubre de 2013.

Shear, M. (2018), "Trump Must Keep DACA Protections for Now, Judge Says", *The New York Times*, 9 de enero de 2018.

Shear, M. y Nixon, R. (2017), "New Trump Deportation Rules Allow Far More Expulsions", *The New York Times*, 21 de febrero de 2017.

Soriano, A (2018), "FMLN suaviza discurso contra EE.UU. y urge anuncio por TPS", *Diario El Mundo*, 4 de enero de 2018.

Soriano, A. (2017), "ARENA pide que se interpele a ministro por beneficiar Alba", *Diario El Mundo*, 15 de agosto de 2017.

Soriano, A. (2017), "Diputado FMLN pide no ponerse de rodillas ante EE.UU. por TPS", *Diario El Mundo*, 6 de julio de 2017.

Soriano, A. (2018), "Asamblea reprueba el trabajo de los ministros", *Diario El Mundo*, 23 de abril de 2018.

Soriano, A. (2018), "FMLN pide reforma para reclamar isla Conejo", *Diario El Mundo*, 25 de abril de 2018.

Teos, E. (2018), "Aprueban decreto transitorio para suspender embargos a caficultores", *La Prensa Gráfica*, 7 de abril de 2018.

Teos, E. (2018), "Fomilenio II en situación crítica por no cumplir plazos", *La Prensa Gráfica*, 14 de mayo de 2018.

Teos, E., Pachecho, M. y Meléndez, C. (2017), "GOES juramenta a directores de la SIGET pese a múltiples señalamientos", *La Prensa Gráfica*, 30 de noviembre de 2017.

The Heritage Foundation (2018), "Índice de Libertad Económica 2018", 2 de febrero de 2018.

The White House (2018), "Protecting American Communities from the Violence of MS-13", 6 de febrero de 2018.

U.S. Department of Justice (2017), "Attorney General Sessions Delivers Remarks on DACA", 5 de septiembre de 2017.

U.S. State Department (2018), "International Narcotics Control Strategy Report. Vol. I. Drug and Chemical Control", marzo de 2018.

U.S. State Department (2018), "International Narcotics Control Strategy Report. Vol. II. Money laundering.", marzo.

UE (2018), "El Tribunal Supremo Electoral organizó elecciones complejas, implementando reformas electorales introducidas por la Sala de lo Constitucional", Comunicado de prensa Misión de Observación Electoral, 6 de marzo de 2018.

Urquilla, K. (2017), "Sánchez Cerén avala proceso para elegir director en SIGET, calificado de ilegal por ANEP", *El Diario de Hoy*, 25 de noviembre de 2017.

USCIS (2017), "In-Country Refugee/Parole Processing for Minors in Honduras, El Salvador and Guatemala (Central American Minors – CAM)", noviembre 2017.

USCIS (2018), "Deferred Action for Childhood Arrivals: Response to January 2018 Preliminary Injunction", 14 de febrero de 2018.

USCIS (2018), "Estatus de Protección Temporal", 2018.

USCIS (2018), "Immigration and Citizenship Data", 31 de marzo de 2018.

USDOJ (2017), "Attorney General Jeff Sessions Gives Key Department of Justice Task Force New Tools to Dismantle MS-13", 23 de octubre de 2017.

Valencia, R. (2017), "La Policía Nacional Civil está menguando", *El Faro*, 10 de diciembre de 2017.

Vallaroel, G. (2018), "Polarización política marcó a la banca durante 2017", *Diario El Mundo*, 23 de enero de 2018.

Vaughan, J. (2015), "Central American 'Refugee' Program Admits Few Actual Refugees", Center for Immigration Studies, 21 de octubre de 2015.

Velásquez, E. (2017), "Aprueban Ley administrativa para reducir trámites", *El Diario de Hoy*, 15 de diciembre de 2017.

Velásquez, E. (2017), "Asamblea da luz verde a reforma de pensiones", *El Diario de Hoy*, 28 de septiembre de 2017.

Velásquez, E. (2017), "Diputados aprueban modificar techo del FOP para que Gobierno tome más porcentaje de ahorro de trabajadores", *El Diario de Hoy*, 18 de julio de 2017.

Velásquez, E. (2017), "El presupuesto de 2018 requiere de \$554.1 millones en nuevos préstamos", *El Diario de Hoy*, 29 de septiembre de 2017.

Velásquez, E. (2017), "Presupuesto refleja déficit de fondos para pagar subsidios al gas y energía", *El Diario de Hoy*, 3 de octubre de 2017.

Velásquez, E. (2018), "Eugenio Chicas asegura que no informó de 'forma eficiente' las obras y los logros del Gobierno", *El Diario de Hoy*, 20 de marzo de 2018.

Velásquez, E. y Escalante, D. (2018), "Smartmatic admite error en listas de preferencias por votos", *El Diario de Hoy*, 5 de marzo de 2018.

Velásquez, E. y Morales, J. (2017), "Asamblea con acuerdo en 12 reformas por pensiones", *El Diario de Hoy*, 27 de septiembre de 2017.

Velásquez, E., Miranda, G. (2018), "Analistas dicen que el FMLN perdió por el descontento de su gente, que lo castigó no yendo a votar", *El Diario de Hoy*, 7 de marzo de 2018.

Velásquez, M. (2018), "Capturan a pandillero que era seguridad del aeropuerto", *La Prensa Gráfica*, 7 de febrero de 2018.

Velásquez, M. (2018), "Incautan cocaína valorada en US\$23 mill", *La Prensa Gráfica*, 6 de mayo de 2018.

Ventura, E. (2017), "Fracción de ARENA pide expulsar a la diputada Rodríguez", *Diario El Mundo*, 20 de julio de 2017.

Villaroel, G. (2017), "Piden sancionar Ley de Simplificación Administrativa", *Diario El Mundo*, 6 de octubre de 2017.

White House (2017), "Statement from President Donald J. Trump", 5 de septiembre de 2017.

White House (2018), "Remarks by President Trump at Customs and Border Protection Roundtable", 2 de febrero de 2018.

White House (2018a), "President Donald J. Trump's State of the Union Address", 30 de enero de 2018.

White House (2018b), "President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First", 30 de enero de 2018.

Williams, P. (2018), "In blow to Trump, Supreme Court won't hear appeal of DACA ruling", *NBC*, 26 de febrero de 2018.

Wilson, J. (2018), "Temporary Protected Status: Overview and Current Issues", Congressional Research Service, 17 de enero de 2018.

Zometa, J., González, X. (2018), "Sánchez Cerén deja entrever cambios en su gabinete", *El Diario de Hoy*, 11 de marzo de 2018.

Zometa, J., González, X. (2018), "El secretismo reinó en la 'encerrona del FMLN'", *El Diario de Hoy*, 11 de marzo de 2018.

Coordinadora de Comisión

Claudia Umaña Araujo

Asesor

Salvador Samayoa

Director

Luis Mario Rodríguez R.

Investigadores

Luisa Solano

Mónica Tobar

Mario Pozas

Gabriel Zura

CON EL APOYO DE:



**Fundación
Hanns
Seidel**

Fundación Hanns Seidel
Oficina para Centroamérica y el Caribe

Avenida La Capilla No. 559 | Casa 4
Colonia San Benito
San Salvador, El Salvador
Tel: +503 2243 3162
Email: ZAK@hss.de
Website: www.hss.de



Departamento de Estudios Políticos, DEP
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social **FUSADES**

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Apartado Postal 01-278, tel.: (503) 2248.5600

www.fusades.org dep@fusades.org

