

*Desde una perspectiva meramente procedimental, la democracia debe respaldarse en elecciones libres –procesos competitivos– e incluyentes –con la participación de todos los sectores. En ese sentido, el fin del conflicto armado y la inclusión a la competencia electoral del Frente Farabundo para la Liberación Nacional (FMLN), significaron el inicio de la democracia formal en El Salvador.*

## La legitimidad e integridad del proceso electoral salvadoreño

En toda democracia, el acceso al poder se legitima a través de elecciones justas, transparentes, periódicas y competitivas, que gocen de la confianza y credibilidad por parte de la sociedad y de los actores políticos participantes. De allí la importancia que, frente a un proceso eleccionario, se cumplan diversos requisitos de equidad, se garantice la idoneidad de la entidad que hace las veces de árbitro electoral y se eviten situaciones de inestabilidad ante resultados cerrados. En el contexto de los comicios presidenciales de El Salvador en 2014, el presente boletín identifica los desafíos que deben atenderse para revestir de legitimidad la contienda política de 2014, así como los sucesivos eventos comiciales.

En primer lugar, se presentan los principales antecedentes respecto de los procesos electorales en las últimas dos décadas. En segundo lugar, se señalan las debilidades más importantes del actual proceso electoral. En tercer lugar, se desarrollan los elementos necesarios

para que se realicen elecciones con “integridad” de acuerdo a la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad y su correspondencia con la realidad salvadoreña. Finalmente, en un cuarto apartado, se muestran las conclusiones respectivas.

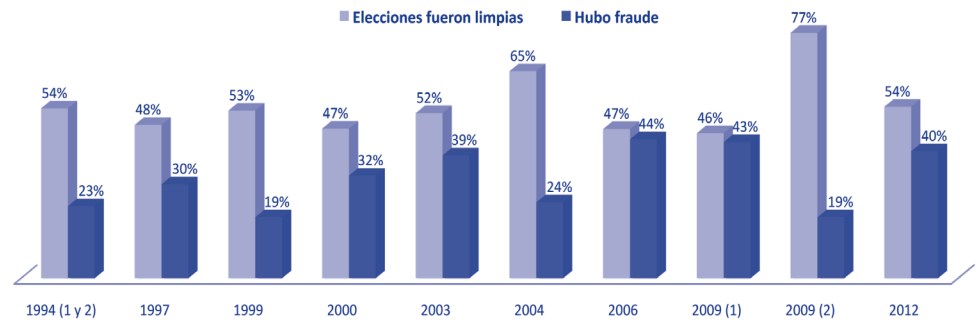
### Antecedentes

Desde una perspectiva meramente procedimental, la democracia debe respaldarse en elecciones libres –procesos competitivos– e incluyentes –con la participación de todos los sectores<sup>1</sup>. En ese sentido, el fin del conflicto armado y la inclusión a la competencia electoral del Frente Farabundo para la Liberación Nacional (FMLN), significaron el inicio de la democracia formal en El Salvador.

En el período postconflicto se han realizado cuatro elecciones presidenciales (1994, 1999, 2004 y 2009) y siete elecciones legislativas y

<sup>1</sup> Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and opposition*, pp. 4-9.

**Gráfico 1. Percepción sobre si las elecciones han sido o limpias fraudulentas (1994-2012)**



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

*En cuanto a su función administrativa, el TSE ha sido exitoso al disminuir la percepción de fraude electoral que se mantuvo en el pasado. Si bien aún se registran señalamientos de fraude en la percepción pública como se muestra en el gráfico 1, estas son menores al porcentaje de encuestados que ha confiado en los resultados.*

municipales (1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012). Respecto de las primeras, únicamente en las de 1994 hubo la necesidad de realizar una segunda vuelta entre los entonces candidatos Armando Calderón Sol por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Rubén Zamora por la coalición de Convergencia Democrática (CD) y el FMLN.

En cada uno de estos procesos, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha sido el encargado de la administración de las elecciones y de la impartición de justicia electoral. Según lo dispuesto en la Constitución, la integración del Tribunal es de naturaleza híbrida; tres magistrados derivan de ternas propuestas por los tres primeros partidos políticos con mayor respaldo en las elecciones presidenciales y dos magistrados son propuestos por la Corte Suprema de Justicia (CSJ)<sup>2</sup>.

En cuanto a su función administrativa, el TSE ha sido exitoso al disminuir la percepción de fraude electoral que se mantuvo en el pasado. Si bien aún se registran señalamientos de

fraude en la percepción pública como se muestra en el gráfico 1, estas son menores al porcentaje de encuestados que ha confiado en los resultados.

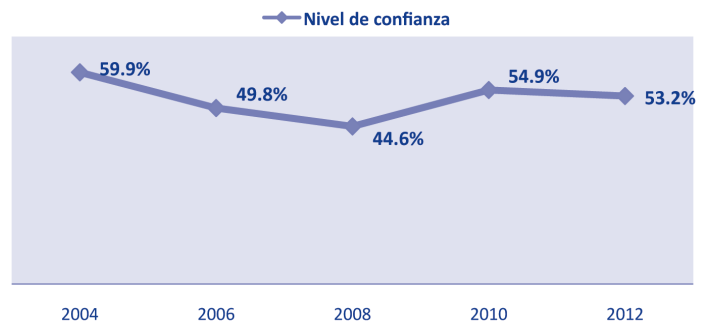
De hecho, el único incidente trascendental en el que se presentó una acusación de fraude ocurrió en la elección municipal de San Salvador en 2006. La diferencia entre el FMLN y ARENA era menor al número de votos impugnados en las Mesas Receptoras de Votos; por lo cual, ARENA exigió recontar los votos impugnados la misma noche de las elecciones. El Tribunal realizó el conteo de forma pública ante los medios de comunicación y luego confirmó el triunfo del FMLN; sin embargo, en la medida que el procedimiento no finalizaba, la militancia del Frente salió a la vía pública anunciando un fraude electoral.

Esta situación podría explicar por qué luego de las elecciones de 2006 el Barómetro de Las Américas registró una baja en el nivel de confianza de los encuestados en el TSE como se muestra en el gráfico 2. En dicho gráfico también se muestra una

<sup>2</sup> Art. 208 de la Constitución.

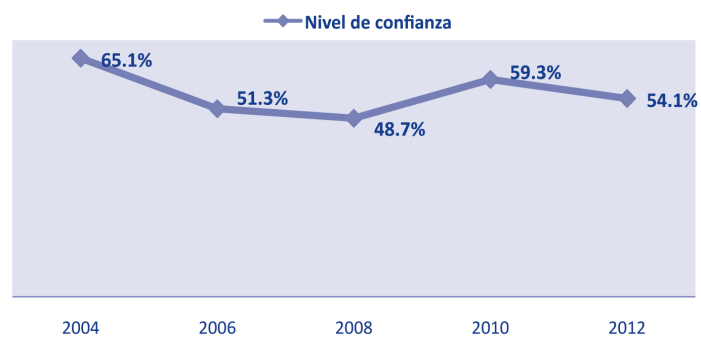
*Finalmente, un elemento adicional que pone a prueba la capacidad del TSE y fortalece la necesidad de su modernización es la estrechez en los resultados electorales. Salvo las elecciones legislativas que responden a un sistema proporcional, los últimos comicios presidenciales y municipales muestran una considerable reducción en la diferencia de los votos obtenidos entre quien resulta triunfador y el que obtiene el segundo lugar.*

**Gráfico 2. Nivel de confianza en el TSE (2004-2012)**



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt.

**Gráfico 3. Nivel de confianza en las elecciones (2004-2012)**



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt.

mejora en los años subsiguientes y una tendencia similar se observa en el nivel de confianza en las elecciones como se presenta en el gráfico 3.

En el último estudio del Barómetro de las Américas, el TSE presenta un nivel de confianza del 53.2% por debajo de la Fuerza Armada (67.4%), de la Iglesia Católica (62.2%), de los medios de comunicación (61.9%), de la municipalidad (60.9%), de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (59.6%), del Gobierno Nacional (58.2%), de las elecciones (54.1%) y de la Policía Nacional Civil (53.2%); y por encima de la CSJ (51.3%), del sistema de justicia (50.1%), de la Asamblea

Legislativa (49.3%) y de los partidos políticos (34.4%)<sup>3</sup>.

Finalmente, un elemento adicional que pone a prueba la capacidad del TSE y fortalece la necesidad de su modernización es la estrechez en los resultados electorales. Salvo las elecciones legislativas que responden a un sistema proporcional, los últimos comicios presidenciales y municipales muestran una considerable reducción en la diferencia de los votos obtenidos entre quien resulta triunfador y el que obtiene el segundo lugar. En

<sup>3</sup> Córdova, R., Cruz, J. y Seligson, M. (2013), Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2012, p. 155.

*Hasta la última elección realizada en marzo de 2012, ninguna fuerza política cuestionó los resultados en los distintos tipos de elecciones. Las impugnaciones, cuyo número es muy reducido y que se han presentado sobre todo en las elecciones municipales, han sido resueltas sin generar severas crisis políticas. Este panorama podría cambiar en el proceso electoral de 2014 debido a la renuncia de uno de los magistrados a la militancia del partido que lo propuso para ejercer ese cargo en el TSE.*

2009, el FMLN gana la presidencia a una distancia de 2.63 puntos porcentuales de ARENA; distancia bastante corta en comparación a lo registrado en 1994 (24.12 puntos), 1999 (22.91 puntos) y 2004 (22.03 puntos)<sup>4</sup>. Asimismo, entre 2009 y 2012 los partidos mayoritarios obtuvieron un porcentaje significativo de los municipios ganados –entre 40% y 65%– con menos de 500 votos de diferencia del segundo lugar<sup>5</sup>. De allí la necesidad de contar con una autoridad electoral capaz de enfrentar tales desafíos en caso se decida impugnar los resultados por parte del partido perdedor.

#### **El actual proceso electoral en El Salvador**

El proceso electoral para elegir a presidente y vicepresidente de la República (2014-2019) enfrenta diversos desafíos que podrían arriesgar su legitimidad. Si bien se ha mencionado que la posibilidad de fraude ya es ajena a la realidad salvadoreña, una prioridad en cualquier evento eleccionario es la existencia de un árbitro institucional confiable y además que se cuente con las condiciones que garanticen la equidad de la competencia electoral.

En este sentido, entre los puntos críticos que se han presentado hasta el momento destacan los señalamientos del principal partido de oposición política respecto de la falta de imparcialidad de uno de los magistrados que integran al TSE.

<sup>4</sup> Ibid., p. 19.

<sup>5</sup> Ibid., pp. 17-18.

Adicionalmente, debe analizarse la frágil administración de justicia a cargo de la autoridad electoral y la prácticamente nula transparencia y regulación del financiamiento político.

#### Los señalamientos sobre la falta de imparcialidad de uno de los magistrados del TSE

En los antecedentes descritos párrafos atrás, se señaló la confianza que los partidos y los ciudadanos expresan sobre la credibilidad de la autoridad electoral. Tanto en las elecciones presidenciales, como en las legislativas y en las municipales celebradas a partir de 1994, los diferentes partidos políticos, no obstante el debate sobre si tres de los cinco magistrados representan o no al interior del TSE a las tres fuerzas políticas más votadas en la última elección presidencial, han confiado en la vigilancia que dichos funcionarios ejercen sobre la administración de los eventos electorales.

Hasta la última elección realizada en marzo de 2012, ninguna fuerza política cuestionó los resultados en los distintos tipos de elecciones. Las impugnaciones, cuyo número es muy reducido y que se han presentado sobre todo en las elecciones municipales, han sido resueltas sin generar severas crisis políticas. Este panorama podría cambiar en el proceso electoral de 2014 debido a la renuncia de uno de los magistrados a la militancia del partido que lo propuso para ejercer ese cargo en el TSE.

*Semanas más tarde, el magistrado Araujo renunció a ARENA y el TSE resolvió a favor algunas recusaciones interpuestas por ARENA en casos específicos en los que consideraba que el funcionario señalado tendría conflicto de interés.*

Debe recordarse que tres de los cinco representantes en la autoridad electoral provienen de ternas presentadas por los principales partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos restantes son propuestos en dos ternas por parte de la Corte Suprema de Justicia y designados por lo menos con los dos tercios de los votos de los diputados. Para estos últimos, la Constitución de la República exige que se cumplan los requisitos que establece la misma Carta Magna para el caso de los magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y además señala que los sugeridos por la CSJ no deben tener ninguna afiliación partidista<sup>6</sup>.

Con la decisión de separarse del partido que lo propuso para ocupar un cargo al interior del TSE, el magistrado Walter Araujo ha declarado que ejercerá sus funciones de manera independiente. El magistrado Araujo fue propuesto por el partido ARENA para el período que inició en 2009 y que finaliza en 2014. En consecuencia, dicho instituto, de manera similar al resto de fuerzas políticas, designó un candidato confiando en su competencia e idoneidad para vigilar la transparencia de los procesos electorales. El mismo caso aplica para el magistrado presidente del TSE, Eugenio Chicas, quien públicamente ha expresado su militancia en el FMLN<sup>7</sup>.

6 Art. 208 de la Constitución de la República

7 Magaña, Y., Orellana, L., Soriano, A. y Cruz Rojas, A., "Eugenio Chicas: que si pueden haber amaños, yo creo que no", *Diario El Mundo*, 1 de octubre de 2013.

Antes de su renuncia a la militancia partidaria, el magistrado Araujo señaló en diferentes ocasiones y en distintos medios de comunicación que "no quería votar por Norman Quijano"<sup>8</sup> y que "ARENA camina a una derrota anunciada"<sup>9</sup>. Como reacción a dicho comportamiento, el partido de oposición presentó una recusación en contra de dicho funcionario exigiendo que se separara de cualquier diligencia, trámite o decisión que se tomara por parte del Tribunal en el marco de las elecciones presidenciales de 2014. El TSE declaró improcedente la recusación planteada por ARENA debido a la "inexistencia de un proceso o procedimiento principal cuyo resultado deba ser salvaguardado"<sup>10</sup>. Semanas más tarde, el magistrado Araujo renunció a ARENA y el TSE resolvió a favor algunas recusaciones interpuestas por ARENA en casos específicos en los que consideraba que el funcionario señalado tendría conflicto de interés<sup>11</sup>.

El caso del magistrado Araujo debe ser objeto de un riguroso análisis. Según el citado artículo 208 de la Constitución, el TSE se integra por 5 magistrados elegidos por la Asamblea Legislativa; ¿se puede hablar de imparcialidad en este contexto? ¿Se debe reclamar representación partidaria con

8 Redacción El Blog (2013), "Araujo: No quiero votar por Norman Quijano", *El Blog*, 15 de mayo de 2013

9 Villarán, J. (2013), "Walter Araujo afirma que ARENA camina a una derrota anunciada", *La Página*, 6 de mayo de 2013

10 TSE (2013), resolución del 13 de septiembre de 2013.

11 Rivera, E. (2013), "TSE recusa a Araujo en 6 casos y ordena retirar 'campana sucia'", *Diario El Mundo*, 24 de octubre de 2013.

*En las actas de la Asamblea Constituyente consta que el entonces Consejo Central de Elecciones se integraría con tres “representantes” de los partidos políticos con mayor respaldo en las elecciones presidenciales, “gente que esté identificada con una bandera política (...) personas preparadas políticamente con un compromiso político partidista”. Asimismo, las discusiones de las reformas constitucionales de 1991 también mantienen el objetivo de un TSE híbrido con representantes de los partidos políticos y miembros independientes.*

equilibrio de fuerzas políticas? En las actas de la Asamblea Constituyente consta que el entonces Consejo Central de Elecciones se integraría con tres “representantes” de los partidos políticos con mayor respaldo en las elecciones presidenciales, “gente que esté identificada con una bandera política (...) personas preparadas políticamente con un compromiso político partidista”<sup>12</sup>. Asimismo, las discusiones de las reformas constitucionales de 1991 también mantienen el objetivo de un TSE híbrido con representantes de los partidos políticos y miembros independientes.

Quienes debatieron las reformas en esa época señalaron la posibilidad de la “representación de un cuarto partido”<sup>13</sup> en el TSE, en clara alusión al partido Convergencia Democrática que había resultado cuarto lugar en los comicios presidenciales de 1989. Lo anterior se planteó con el fin que el FMLN contara con mayores garantías en las elecciones de 1994 al ser aquel su primer proceso electoral en el que participaban y sin contar en ese entonces con representante alguno al interior del TSE<sup>14</sup>. De hecho, la propuesta fue finalmente aprobada de forma transitoria y dentro de sus considerandos se estableció lo siguiente: “Que las actuales circunstancias que vive el país requiere de **un mayor concurso de representantes de los distintos**

**partidos políticos** en el referido Tribunal Supremo Electoral con objeto de darle mayor confiabilidad al próximo proceso electoral sin desestimar la participación al menos, de un miembro **independiente** (en referencia al propuesto por la CSJ y que sería el presidente del Tribunal) que garantice la imparcialidad del mismo Organismo”<sup>15</sup>.

No obstante los antecedentes citados, la Sala de lo Constitucional de la CSJ, estableció en la Inconstitucionalidad 7-2011 que los magistrados del TSE no están sujetos a mandato imperativo; esto es, que dichos funcionarios una vez electos representan al pueblo entero y no al partido que los propuso para ejercer esas funciones<sup>16</sup>.

El debate legal posiblemente conduciría a una interpretación diferente por parte de la Sala debido a que el asunto cuya constitucionalidad se examinaba en el proceso 7-2011 no era específicamente el de la naturaleza de los magistrados del TSE y si estos representan o no a los partidos políticos que los proponen. En el fallo se estableció que ante la ausencia de un tercer partido en las elecciones presidenciales de 2009, no podía nombrarse un tercer magistrado por parte del entonces Partido de Conciliación Nacional y en consecuencia debían aplicarse a este funcionario los mismos requisitos exigidos para los

12 Unidad de Archivo Legislativo (1983), “Versiones Taquigráficas que Contienen Discusión y Aprobación del Proyecto de la Constitución de la República de 1983”, noviembre de 1983.

13 Asamblea Legislativa (1991), “Versión taquigráfica de la sesión plenaria ordinaria del 29 de abril de 1991”.

14 *Ibíd.*

15 Asamblea Legislativa (1991), Acuerdo de Reformas Constitucionales N° 3, Considerando II, aprobado el 30 de abril de 1991 y publicado en el Diario Oficial N° 78, Tomo N° 311 del 30 de abril 1991.

16 Sala de lo Constitucional (2011), sentencia 7-2011.

*A diferencia de la administración de los procesos electorales, en los que no se han observado acusaciones de fraude electoral y los resultados han sido aceptados por la generalidad de los partidos políticos, el TSE no ha sido efectivo en su función de impartir justicia electoral.*

magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia que prohibían la afiliación partidaria. Por esta razón fue declarado inconstitucional el nombramiento del magistrado Julio Moreno Niños y su respectivo suplente.

Al margen de las interpretaciones jurídicas, lo cierto es que para las elecciones presidenciales de 2014 y a diferencia de los once procesos electorales anteriores, una de las dos fuerzas mayoritarias participantes y que según el promedio de las encuestas probablemente compita con las mismas posibilidades de victoria que el candidato oficial en una eventual segunda vuelta, no contará con un magistrado que milite en sus filas partidarias y que garantice la imparcialidad en las actuaciones del TSE. Debe recordarse que a esta entidad le corresponderá decidir con mayoría calificada (cuatro votos) en caso que alguno de los contendientes decide impugnar el resultado de la competencia electoral.

#### Justicia electoral ineficiente

En diversos estudios y publicaciones, el Departamento de Estudios Políticos ha señalado que uno de los aspectos que impide una justicia electoral efectiva es precisamente “la integración partidista del TSE”.<sup>17</sup> Las denuncias por el incumplimiento de la normativa electoral son tramitadas por los mismos que interponen las

quejas y resueltas en prácticamente la totalidad de los casos de manera tardía, sin el establecimiento de infracciones y sin la imposición de sanción alguna.

A diferencia de la administración de los procesos electorales, en los que no se han observado acusaciones de fraude electoral y los resultados han sido aceptados por la generalidad de los partidos políticos, el TSE no ha sido efectivo en su función de impartir justicia electoral. Lo anterior quedó en evidencia con la cancelación del Partido de Conciliación Nacional (PCN) y del Partido Demócrata Cristiano (PDC) en 2005 y en 2011.

Luego de las elecciones presidenciales de 2004 donde estos partidos no alcanzaron el porcentaje de votos requeridos para subsistir –conocido como “umbral electoral”– el Tribunal se negó a aplicar la ley electoral bajo el fundamento que la cancelación afectaría el pluralismo político<sup>18</sup> que establece la Constitución. Casi de manera simultánea, la Asamblea Legislativa aprobó un decreto que eximía a los partidos de alcanzar el umbral electoral y que luego fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional en 2011<sup>19</sup>. No obstante la cancelación debía aprobarse por mayoría calificada de acuerdo al Código Electoral, el TSE decidió cancelar la inscripción de estos partidos por mayoría simple de tres votos, resolución

17 FUSADES (2012), “Modernización del Tribunal Supremo Electoral: separación de funciones y justicia electoral”, Departamento de Estudios Políticos, Septiembre de 2012.

18 FUSADES (2011), “Ilegalidad en la resolución del Tribunal Supremo Electoral”, Posición institucional N° 47, Departamento de Estudios Legales, octubre de 2011.

19 Sala de lo Constitucional (2011), sentencia 11-2005.

*El 14 de febrero de 2013, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Partidos Políticos. Esta legislación representaba una oportunidad para regular las finanzas de los partidos y transparentar sus fuentes de ingresos. Sin embargo, el proyecto carece de los instrumentos para fiscalizar a los partidos políticos, no establece atribuciones para que la autoridad electoral desarrolle esa función y obvió por completo el fortalecimiento de la democracia interna, entre otras fallas. El decreto fue finalmente sancionado por el Presidente Funes.*

que fue posteriormente declara ilegal por la Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>20</sup>.

Por otra parte, en un estudio elaborado en 2012 tomando como base información oficial del TSE, se reveló que alrededor del 43% de las denuncias interpuestas ante el Tribunal entre 2003 y 2012 habían sido resueltas en un período mayor a un año, llegando en algunos casos hasta tres años en temas de propaganda electoral ilegal<sup>21</sup>. Este dato refleja otro indicador de la debilidad de la autoridad electoral en su función jurisdiccional.

Falta de transparencia y mecanismos de fiscalización del financiamiento político<sup>22</sup>

En las democracias ideales, el dinero es un elemento complementario en la organización de la competencia política y no tiene una función de influencia<sup>23</sup>. En ese sentido, el vínculo entre el dinero y la política es, en principio, no solo normal, sino necesario. Sin embargo, cuando intervienen otros factores irregulares –como la introducción

de fondos públicos a empresas cercanas a estructuras partidarias, la presencia de capital foráneo o de bloques geopolíticos o la debilidad institucional en las funciones fiscalizadoras del Estado– el dinero puede significar un elemento distorsionador en la calidad de la democracia.

En el contexto salvadoreño, la falta de herramientas para transparentar el financiamiento de la política ha permitido cualquier tipo de especulaciones sobre las fuentes de dinero de los partidos políticos y de sus candidatos en las últimas décadas. El 14 de febrero de 2013, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Partidos Políticos. Esta legislación representaba una oportunidad para regular las finanzas de los partidos y transparentar sus fuentes de ingresos. Sin embargo, el proyecto carece de los instrumentos para fiscalizar a los partidos políticos, no establece atribuciones para que la autoridad electoral desarrolle esa función y obvió por completo el fortalecimiento de la democracia interna, entre otras fallas<sup>24</sup>. El decreto fue finalmente sancionado por el Presidente Funes<sup>25</sup>.

En paralelo a la falta de voluntad política, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, por transparentar las fuentes financieras de los partidos, concurre el hecho que desde 2007, el actual partido oficial

20 Labrador, G. (2012), "Sala de lo Contencioso determina que desinscripción del PCN fue ilegal", *El Faro*, 25 de septiembre de 2012.

21 FUSADES (2012), "Modernización del Tribunal Supremo Electoral: Separación de funciones y justicia electoral", Serie de investigaciones, Departamento de Estudios Políticos, p. 14.

22 Parte de este apartado se desarrolla de forma más amplia en FUSADES (2013), Cuarto año de gobierno del presidente Funes, Apreciación general, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2013, pp. 43-47.

23 Cartier-Bresson, J. (2010), Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo.

24 FUSADES (2013), "Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos", Departamento de Estudios Políticos, Memorandum N° 21, febrero de 2013.

25 Bernal, L. y Vaquerano, M. (2013), "Funes sanciona ley de Partidos Políticos", *Diario Co Latino*, 28 de febrero de 2013.



*En paralelo a la falta de voluntad política, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, por transparentar las fuentes financieras de los partidos, concurre el hecho que desde 2007, el actual partido oficial ha impulsado el proyecto de Alba Petróleos; y dentro el proceso electoral de 2014, se observa una clara y abierta participación en las actividades proselitistas del FMLN y de su candidato oficial con diferentes programas asistenciales.*

ha impulsado el proyecto de Alba Petróleos; y dentro el proceso electoral de 2014, se observa una clara y abierta participación en las actividades proselitistas del FMLN y de su candidato oficial con diferentes programas asistenciales<sup>26</sup>. Lo anterior, pese a que el Vicepresidente y candidato presidencial del FMLN, Salvador Sánchez Cerén, haya afirmado que “en el presupuesto de Alba no existe ni un centavo para la campaña”<sup>27</sup>. A continuación, se citan algunas declaraciones del candidato presidencial del partido de gobierno en eventos de entrega de becas financiados por Alba Petróleos: “El mayor apoyo de Alba es la inversión en lo social, ese es el mayor apoyo al partido y por eso voy a acompañar a la entrega de las becas para los jóvenes que no pueden asistir a la universidad por la falta de recursos”<sup>28</sup>. “(Aprovecho para) rendir un profundo agradecimiento a Alba Becas, ya que 3,400 jóvenes cumplirán su sueño de seguir estudiando”<sup>29</sup>. “Vamos a defender y a pelear para que empresas como Alba

Petróleos puedan seguir apoyando a la población salvadoreña”<sup>30</sup>. “Ahora se les ha abierto una oportunidad de formarse y prepararse para ser el motor y el desarrollo de este país (...) Vamos a construir un sistema de becas para darle a la mayoría de jóvenes oportunidad de estudiar bachillerato y universidad”<sup>31</sup>.

De acuerdo a lo pactado con el Estado Venezolano, Alba Petróleos debe pagar en un plazo de 90 días, el 60% de los barriles importados, mientras que el 40% restante puede pagarse a 25 años plazo con una tasa del 1% de interés<sup>32</sup>. Según datos de la Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía, Alba Petróleos ha contando con un flujo de efectivo no menor a US\$235.5 millones entre 2008 y 2012, bajo el supuesto que se está pagando la deuda de corto plazo del 60% del barril<sup>33</sup>. De no pagarse dicha deuda, el efectivo disponible de Alba Petróleos, entre 2008 y 2012, superaría los US\$588.9 millones<sup>34</sup>.

De hecho, en declaraciones recientes, José Luis Merino, miembro

26 Redacción Frente Periódico Digital (2013), “ALBA Becas beneficia a más de 3 mil jóvenes”, *Frente Periódico Digital*, 6 de febrero de 2013; Santos, J. (2013) “Sánchez Cerén entrega segundo cheque de becas”, *La Prensa Gráfica*, 11 de marzo de 2013; y Mendoza, R. (2013), “Sánchez Cerén: “Vamos a defender a Alba Petróleos”, *El Diario de Hoy*, 24 de febrero de 2013.

27 Dueñas, H. y Rodríguez, C. (2013), “Sánchez Cerén niega que Alba financie su campaña”, *La Página*, 15 de enero de 2013.

28 Venceremos (2013), “Sánchez Cerén: ‘Las ganancias, excedentes de Alba Petróleo van para la población salvadoreña’”, *Simpatizantes FMLN*, 15 de enero de 2013.

29 Redacción Contrapunto (2013), “Lanzan iniciativa ALBA Becas”, *Contrapunto*, 6 de febrero de 2013.

30 Segura, B. (2013), “Sánchez Cerén afirma que FMLN defenderá empresas con visión social”, *Diario Co Latino*, 26 de febrero de 2013.

31 Redacción La Página (2013), “Sánchez Cerén entrega becas a más de 900 jóvenes capitalinos”, *La Página*, 15 de abril de 2013.

32 Ministerio de Energía y Petróleo y PDVSA (2006), “Boletín informativo sobre la industria petrolera venezolana”, N°7, agosto de 2006, pp. 4, 5 y 7.

33 Datos proporcionados por la Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía. El cálculo se realiza sobre del monto total de importación registrado por el Ministerio de Economía.

34 *Ibíd.*

*Esta realidad ha motivado a entidades como la UCA, al considerar que la Junta Directiva de la empresa Albapetróleos está integrada por alcaldes y miembros de la comisión política del partido de gobierno, ha expresar señalamientos como el siguiente: “Ya no es un secreto que detrás de la exguerrilla hay un proyecto de construir una especie de partido-empresa” (editorial de la UCA).*

de la Comisión Política del FMLN y de la Junta Directiva de Alba Petróleos, aseguró que la empresa cuenta con un capital que asciende a los US\$800 millones<sup>35</sup>. El dirigente señaló lo siguiente: “Se han asustado porque esta empresa comenzó (en el 2007) con \$1 millón a operar, y hoy dicen que tiene 400 (millones de dólares) dijeron en la televisión. Queremos corregírselos, son 800 (millones de dólares en capital), señores”<sup>36</sup>. Esta realidad ha motivado a entidades como la UCA, al considerar que la Junta Directiva de la empresa Albapetróleos está integrada por alcaldes y miembros de la comisión política del partido de gobierno, ha expresar señalamientos como el siguiente: “Ya no es un secreto que detrás de la exguerrilla hay un proyecto de construir una especie de partido-empresa” (editorial de la UCA)<sup>37</sup>.

Descrito lo anterior, resulta importante advertir que este tipo de prácticas, como producto de la falta de control del financiamiento, se han presentado en el país desde hace décadas. Si bien con anticipación al caso de Alba Petróleos no se registra ningún otro tipo de empresa con financiamiento extranjero, que vinculara directamente a los dirigentes de un partido político en su Junta Directiva y que en la publicidad de las diferentes actividades económicas de ese negocio se aproveche para destacar

la imagen de su candidato a la presidencia, la incertidumbre y falta de información en El Salvador sobre las fuentes de financiamiento de los partidos siempre han representado un importante déficit del sistema electoral.

Sin una regulación efectiva que transparente ese tipo de información y permita fiscalizarlo, es muy probable que se generen claras condiciones de inequidad en la política<sup>38</sup> y por tanto se afecte la sana competencia electoral que requiere el régimen democrático para funcionar de forma efectiva. Y es que uno de los elementos básicos de la democracia es que exista un nivel de competencia tal, que la oposición política tenga posibilidades reales de acceder al poder en una dinámica de alternancia y no se configure en un esquema político hegemónico<sup>39</sup>. Al respecto, el financiamiento de la política incide en la calidad de la democracia al sostener económicamente la competencia de los procesos electorales<sup>40</sup>. Asimismo, más allá de los partidos políticos, las fuentes no reguladas de financiamiento pueden derivar en estructuras clientelares dentro del Estado mismo y erosionar así los controles internos que este supone ejercer.

35 Soriano, A. (2013), “Alba Petróleos revela capital: \$800 millones”, *Diario El Mundo*, 31 de octubre de 2013.

36 *Ibíd.*

37 UCA (2013), “El peligro del partido-empresa”, *Editorial UCA*, 28 de enero de 2013.

38 Przeworski, A. (2011), “Dinero, política y democracia”, *apud* OEA (2011), *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*, p. 84.

39 Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*.

40 FUSADES (2012), “Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias”, Departamento de Estudios Políticos, Boletín N° 10, agosto de 2012, p. 1.

*En ese sentido, la Comisión ha presentado cinco requisitos para realizar elecciones con integridad que se explican a continuación y se contraponen con la realidad salvadoreña. Estos son la construcción del Estado de Derecho, la creación de organismos electorales profesionales y competentes que actúen con independencia y transparencia, el establecimiento de normas e instituciones que fortalezcan la competencia multipartidaria, la eliminación de barreras de entrada a la participación política y la regulación del financiamiento de la política.*

### **Las elecciones con integridad**

De acuerdo con la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad<sup>41</sup>, los procesos electorales son instrumentos efectivos de transformación cuando se celebran con integridad. En su informe “Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo”, la Comisión define elecciones con integridad como aquellas “elecciones basadas en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral”<sup>42</sup>.

En la medida que se realizan elecciones con integridad, la rendición de cuentas se fortalece y por tanto la calidad de la democracia y las oportunidades de desarrollo se incrementan. Lo anterior justifica la importancia del tema: tener procesos electorales justos es un factor clave para el desarrollo de los países. Cabe destacar el caso de Mongolia, que, al entender el vínculo entre desarrollo y democracia, incluyó dentro de los Objetivos del Milenio un noveno elemento: derechos humanos, gobernabilidad democrática y la lucha contra la corrupción<sup>43</sup>. Otro ejemplo es el de Georgia,

donde el despegue económico ha sido acompañado de avances y transformaciones sustanciales en su sistema político e institucional<sup>44</sup>.

En ese sentido, la Comisión ha presentado cinco requisitos para realizar elecciones con integridad que se explican a continuación y se contraponen con la realidad salvadoreña. Estos son la construcción del Estado de Derecho, la creación de organismos electorales profesionales y competentes que actúen con independencia y transparencia, el establecimiento de normas e instituciones que fortalezcan la competencia multipartidaria, la eliminación de barreras de entrada a la participación política y la regulación del financiamiento de la política.

### Un Estado de Derecho sólido

Para realizar procesos electorales democráticos se requiere de un Estado de Derecho sólido que evite cualquier tipo de arbitrariedad o manipulación de las instituciones establecidas. La debida aplicación del ordenamiento jurídico y la igualdad de los ciudadanos ante la ley son elementos indispensables para impulsar elecciones con integridad.

La experiencia salvadoreña en las últimas dos décadas muestra un mediano compromiso con el estado de derecho en el ámbito electoral. Por un lado, los resultados de los comicios han sido respetados y se han legitimado los mismos disipando las sospechas de fraudes masivos como

41 La Comisión Global parte de una iniciativa de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

42 Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, p. 15.

43 *Ibíd.*, p. 64.

44 UNDP (2008), *Informe de Desarrollo Humano*.

*Un avance importante que contribuiría a la idoneidad de la autoridad electoral es la ciudadanía de los denominados “organismos electorales temporales”, de tal forma que la controlaría electoral no sea exclusiva de los partidos políticos y pueda la ciudadanía participar en la dinámica de la rendición de cuentas.*

ocurrió en el pasado. En una encuesta realizada con posterioridad a las elecciones legislativas y municipales de 2012, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) registró que 53.6% de los entrevistados piensa que las elecciones fueron limpias, mientras que un 61.9% aseguró que los resultados representan en mayor o menor medida la voluntad popular<sup>45</sup>. Por otro lado, se han observado todavía ciertas zonas de ilegalidad como la inaplicación de umbrales electorales o los casos de campaña adelantada, por ejemplo. Lo anterior se encuentra claramente relacionado con la competencia que tenga la autoridad electoral, que tiene que ver con el siguiente reto a desarrollar.

#### Organismos electorales idóneos

La idoneidad de los organismos electorales está vinculada directamente con la efectividad y consecuente legitimidad de las elecciones. La credibilidad de las mismas depende de qué tan independiente, imparcial y transparente es la autoridad electoral. El informe de la Comisión Global destaca que aspectos prácticos como la falta de rapidez o transparencia al momento de atender denuncias “puede aumentar el riesgo de que haya desinformación, descontento e incluso violencia” en detrimento de la legitimidad<sup>46</sup>.

45 IUDOP (2012), “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el tercer año de gobierno de Mauricio Funes y opinan sobre el proceso electoral de 2012”, Boletín de prensa, año XXVI, N° 3, p. 5.

46 *Ibid.*, p. 26.

Como se mencionó anteriormente, se observan avances en la confianza que la población salvadoreña tiene en los procesos electorales de la postguerra. Sin embargo, la falta de imparcialidad e independencia al momento de impartir justicia electoral es uno de los mayores déficits en el tema que se refleja en la tardanza con que el Tribunal ha resuelto las denuncias recibidas desde los comicios de 2003<sup>47</sup>. Una posible causa es la conformación de dicha entidad, cuya mayoría de magistrados provienen de ternas presentadas por los principales partidos políticos y concentra funciones administrativas y judiciales pese al evidente conflicto de intereses que puede existir.

Un avance importante que contribuiría a la idoneidad de la autoridad electoral es la ciudadanía de los denominados “organismos electorales temporales”, de tal forma que la controlaría electoral no sea exclusiva de los partidos políticos y pueda la ciudadanía participar en la dinámica de la rendición de cuentas.

#### Competencia multipartidaria

La democracia requiere de un sistema de participación política abierto. Lo anterior significa que participar pacíficamente en democracia debe ser más atractivo que romper con ella al haber reglas de competencia justas y evitar que surjan ganadores absolutos. En el caso salvadoreño, se observan avances importantes al respecto.

47 *Op. Cit.* FUSADES (2012), “Modernización del Tribunal Supremo Electoral...”, p.15.

*Respecto a las barreras administrativas y económicas, se registran avances en la materia. El acercamiento de urnas en el sistema de voto residencial –implementado en 185 municipios en las elecciones de 2012 y se prevé en un 100% en las presidenciales de 2014– facilita el ejercicio del derecho al voto, pese a que todavía existen municipios bajo esta modalidad donde sigue habiendo un solo centro de votación.*

La convulsión social en la década de los 70 se debió, en parte, a que ciertos sectores de oposición concluyeron que no existían posibilidades reales de llegar al poder por la vía electoral. A dos décadas de finalizado el conflicto armado, la alternancia en el poder ha comprobado en la actualidad que es posible que la oposición compita y llegue al gobierno central, como ocurrió en los comicios electorales de 2009. Asimismo, tanto en el Órgano Legislativo como en los gobiernos locales han ocurrido recomposiciones importantes.

#### Eliminación de barreras a la participación política

La integridad de las elecciones demanda no solo una participación abierta, sino también incluyente. En ese sentido, la Comisión Global presenta como uno de sus principales retos la eliminación de barreras a la participación política; sean jurídicas, como limitaciones al ejercicio de derechos políticos; administrativas, cuando se establecen dificultades adicionales en diferentes fases del proceso electoral; o económicas, referidas a segmentos de la población vulnerables<sup>48</sup>. En El Salvador se registra una evolución positiva en este aspecto.

En cuanto a las barreras jurídicas, la habilitación de candidaturas no partidarias desde los comicios de 2012 es una ampliación del derecho de sufragio pasivo. En lo que respecta a la constitución e inscripción de partidos políticos, la ley electoral establece diversos requisitos

<sup>48</sup> Op. Cit., Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), p. 33.

en principio accesibles. Resulta importante destacar la propuesta de Ley de Partidos Políticos presentada en su momento por un consorcio de organizaciones de la sociedad civil<sup>49</sup>, el cual insertaba la posibilidad de formar partidos subnacionales; es decir, institutos políticos dedicados a ser nexos de representación en ciertos departamentos o municipios específicos, pero que finalmente no se incluyó en el proyecto que se aprobó por la Asamblea Legislativa<sup>50</sup>.

Respecto a las barreras administrativas y económicas, se registran avances en la materia. El acercamiento de urnas en el sistema de voto residencial –implementado en 185 municipios en las elecciones de 2012 y se prevé en un 100% en las presidenciales de 2014– facilita el ejercicio del derecho al voto, pese a que todavía existen municipios bajo esta modalidad donde sigue habiendo un solo centro de votación<sup>51</sup>. Otros esfuerzos orientados a disminuir tales barreras son las prórrogas de los subsidios para obtener el Documento Único de Identidad (DUI) e incorporarse o

<sup>49</sup> El consorcio está conformado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la Universidad Tecnológica (UTEC). El anteproyecto fue presentado a la Asamblea Legislativa en septiembre de 2012.

<sup>50</sup> FLACSO, FUNDAUNGO, FUNDE, UCA y UTEC (2012), *Propuesta de Ley de Partidos Políticos*, art. 13.

<sup>51</sup> FUSADES (2012), "Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial", Serie de investigación, Departamento de Estudios Políticos, p. 57.

### Esquema 1. Componentes de las elecciones con integridad



Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo.

*En el informe “Política, dinero y poder” de la Organización de Estados Americanos (OEA), se advierte que la desigualdad económica deriva en desigualdad política cuando no se regula el financiamiento de la política. Por ello, la Comisión Global subraya la necesidad de la transparencia en el financiamiento político y establece requisitos mínimos que deben cumplir los informes financieros...*

mantenerse en el padrón electoral. Además, en lo referido a minorías y específicamente a personas con algún tipo de discapacidad, cabe subrayar el trabajo conjunto entre el TSE y el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD).

#### La regulación del financiamiento de la política

No regular debidamente el financiamiento de la política significa una grave amenaza no solo para la integridad de las elecciones, sino para la gobernabilidad democrática. En el informe “Política, dinero y poder” de la Organización de Estados Americanos (OEA), se advierte que

la desigualdad económica deriva en desigualdad política cuando no se regula el financiamiento de la política<sup>52</sup>. Por ello, la Comisión Global subraya la necesidad de la transparencia en el financiamiento político y establece requisitos mínimos que deben cumplir los informes financieros: ser completos al identificar ingresos, gastos, pasivos y activos; ser oportunos al ser presentados no solo durante los procesos electorales, sino también con antelación a estos para permitir un voto más informado; estar disponibles a la población de forma

<sup>52</sup> Przeworski, A. (2011), “Dinero, política y democracia”, *apud* OEA (2011), *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*, p. 84.

*Sin embargo, todavía están presentes déficits importantes que impiden una mayor profundización de la democracia, especialmente en cuanto al Estado de Derecho, la modernización de la justicia electoral, la integración del TSE –que conlleva a la separación de funciones del Tribunal y la ciudadanización de los organismos electorales temporales– y el control del financiamiento de la política.*

fácil; y estar sujetos a sanciones estrictas<sup>53</sup>.

Actualmente, en El Salvador no existe una fiscalización efectiva sobre el financiamiento de los partidos políticos, ni siquiera del financiamiento público<sup>54</sup>. De allí que, sea necesario un marco normativo e institucional que garantice la transparencia de las finanzas de los partidos en cuanto a las donaciones que reciben, quiénes son los donantes y cuáles son los gastos realizados tanto en época de campaña como fuera de ésta. En el esquema 1 se muestran los componentes desarrollados.

### Conclusiones

1. En las últimas dos décadas, El Salvador ha mostrado avances sustanciales en cuanto al fortalecimiento y la credibilidad de sus procesos electorales. A diferencia de épocas anteriores al conflicto armado, es posible afirmar que existen en el país los elementos mínimos de una democracia procedimental que garantizan elecciones ajenas al fraude electoral. Podría decirse, como en el caso mexicano, que “expresiones ideológicas que antes vivían en la penumbra podrían ahora hacer política a la

luz del día y bajo la protección de la ley”<sup>55</sup>.

2. Sin embargo, todavía están presentes déficits importantes que impiden una mayor profundización de la democracia, especialmente en cuanto al Estado de Derecho, la modernización de la justicia electoral, la integración del TSE –que conlleva a la separación de funciones del Tribunal y la ciudadanización de los organismos electorales temporales– y el control del financiamiento de la política.
3. Por primera vez desde el pacto de Chapultepec, los salvadoreños enfrentarán una contienda electoral en la que uno de los partidos en competencia ha expresado su desconfianza respecto de la integración del TSE. Con anticipación a este hecho, ningún actor político había descalificado la imparcialidad de la autoridad electoral debido, entre otros aspectos, a la presencia de magistrados en cuya designación intervinieron directamente las diferentes fuerzas políticas.
4. La renuncia de uno de los magistrados al partido que lo propuso como miembro propietario de la autoridad electoral y sus declaraciones en contra del candidato presidencial de dicho instituto político, han generado serias dudas acerca de su imparcialidad y abrieron

53 Op. Cit., Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012), p. 39.

54 FUSADES (2013), “Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos”, Memorandum político N° 21, Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2013.

55 Woldemberg, J. (2012), *La transición democrática en México*.

*Postergar el debate y solución a dichas temáticas amenaza la estabilidad del país y su desarrollo democrático. Por otra parte, de cara al cambio de legislatura en 2015, abordar la reforma política que requiere El Salvador –particularmente en materia electoral– debe ser una prioridad en los próximos meses.*

el debate sobre la naturaleza de los magistrados propuestos por los partidos políticos en el sentido de cuestionar si los mismos no están sujetos a mandato imperativo o si por el contrario, como se colige de la lectura de los debates que precedieron a la aprobación de la Constitución de 1983 y a sus reformas en 1991, el espíritu que prevalecía en relación a la integración del Tribunal fue, en ambos casos, el de la representación partidaria en seno del árbitro de los comicios.

5. La integración del TSE ha representado desde sus inicios un cuestionamiento grave a la falta de independencia para la administración de la justicia electoral. El nombramiento de los dos magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia teóricamente garantizaría la correcta aplicación de la normativa electoral por parte de los partidos políticos y su sanción en caso que éstos infringieran sus obligaciones y límites. La experiencia a 20 años

de constituido el TSE demuestra que en El Salvador la justicia electoral es inoperante con el agravante que ahora uno de los miembros del TSE se ha declarado independiente y dice no representar a ninguna fuerza política, dejando al partido que lo propuso en la incertidumbre.

6. La falta regulación del financiamiento político y de atribuciones concretas del TSE para fiscalizar el origen de los fondos, su uso y el cumplimiento de los techos establecidos en la normativa electoral, suponen un estado de inequidad en las reglas de la competencia electoral.
7. Postergar el debate y solución a dichas temáticas amenaza la estabilidad política del país y su desarrollo democrático. Por otra parte, de cara al cambio de legislatura en 2015, abordar la reforma política que requiere El Salvador –particularmente en materia electoral– debe ser una prioridad en los próximos meses.



## Departamento de Estudios Políticos

**Coordinador de Comisión**  
Carlos Quintanilla Schmidt

**Miembros de la Comisión**

Francisco de Sola  
Claudia Umaña Araujo  
Patricia de Parras  
Juan Valiente  
Juan Daniel Alemán  
Elena de Alfaro  
Francisco Escobar Thompson  
Roberto Llach  
Gerardo Steiner  
Marcos Llach  
José Ángel Quirós

**Asesor:**  
Salvador Samayoa

**Director:**  
Luis Mario Rodríguez R.

**Investigadores:**  
Sofía Flores Cristales  
Guillermo Miranda Cuestas  
Luisa Solano

**Personal de apoyo:**  
Sara Morales

**Correo electrónico:**  
dep@fusades.org