

- **Estudio sobre el
Funcionamiento
de los Concejos
Municipales
Plurales**

Junio 2021

Estudio sobre el Funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales

Junio 2021

Estudio sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales

Períodos 2015-2018 y 2018-2021



Edición

- Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.
- Iniciativa Social para la Democracia, ISD.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA.

Equipo de investigación:

- Enrique Merlos, FUNDE.
- Vilma Chanta, FUNDE.
- Yanira Vanegas, FUNDE
- Ramón Villalta, ISD.
- Guillermo Amaya Paniagua, ISD.
- Flora Blandón de Grajeda, UCA.
- Rommy Jiménez, UCA.

Coordinación:

- Guillermo Amaya Paniagua
Coordinador del Proyecto “Fortalecimiento de Concejos Municipales en El Salvador”.
- Camila Miraudo
Técnica de Cooperación Internacional del Fons Valencià per la Solidaritat.
- Esteve Ordinaña Bataller
Gerente del Fons Valencià per la Solidaritat.

Con el apoyo de:

- Fons Valencià per la Solidaritat.
- Generalitat Valenciana, Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

“Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de las entidades miembros del Grupo Gestor por Concejos Plurales (Fundación Nacional para el Desarrollo, Iniciativa Social para la Democracia y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas) y del Fons Valencià per la Solidaritat y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana”

Diseño editorial:

- Paola Saravia, diseño gráfico y diagramación del documento.

Primera Edición | San Salvador, El Salvador — Junio de 2021

ISBN 978-99961-49-67-2 (Impreso)

ISBN 978-99961-49-68-9 (E-Book, pdf)

Contenido

01

Antecedentes

Pág. 11 - 17

- **1.1 Proceso de reforma jurídica.** 12
- **1.2 La participación de la sociedad civil en el proceso de reforma de los Concejos Municipales Plurales.** 14
- **1.3 Acuerdos e institucionalidad: Actores políticos e institucionales.** 16

02

Metodología

Pág. 19 - 28

- **2.1 Objetivos del estudio.** 20
- **2.2 Métodos utilizados.** 20

03

Caracterización de los concejos municipales plurales

Pág. 29- 37

- **3.1 Representación política de minorías en los Concejos Municipales 1994-2012.** 30
- **3.2 Del unipartidismo a la integración plural de los Concejos Municipales.** 32

04

Análisis de los resultados del estudio

Pág. 39 - 93

●	4.1 Representación Política.	40
—	4.1.1. Las reglas para la representación política.	
—	4.1.2. Aumento de la representación política en los Concejos Municipales.	
—	4.1.3. Participación política de las mujeres en los Concejos Municipales Plurales.	
○	4.2 Despolarización de la sociedad.	66
●	4.3 Fortalecimiento de la Democracia y Gobernabilidad.	70
○	4.4 Estabilidad en la Gestión Pública Municipal.	75
●	4.5 Fortalecimiento de la participación ciudadana.	78
○	4.6 Mayor transparencia.	80
●	4.7 Condiciones para la descentralización del Estado.	84
○	4.8 Avances y Desafíos.	90
●	5. Reflexiones Finales	94
○	Referencias	95
●	Anexos	97

Índices

Índice de Cuadros

● Cuadro 1. Número de instituciones entrevistadas según sector.	.....21
● Cuadro 2. Municipios a nivel nacional que formaron parte de la muestra de la encuesta.	.....22
● Cuadro 3. Cantidad de municipios por departamento del país.	.....31

Índice de Tablas

● Tabla 1. Cargo en el concejo municipal por rango de edad.	.....26
● Tabla 2. Cantidad de alcaldías por departamento ganadas con menos y con más del 50% de votos, elecciones 2012.	.....31
● Tabla 3. Cantidad de alcaldías gobernadas con partidos electos por mayorías y por minorías, por año de elección.	.....31
● Tabla 4. Cantidad de municipios y regidores a elegir según proporción poblacional.	.....33
● Tabla 5. Cantidad de municipios por departamento según número de regidores propietarios.	.....34
● Tabla 6. Cantidad de partidos políticos representados en los concejos municipales 2015 y 2018.	.....36
● Tabla 7. Cantidad de municipios por departamento según número de partidos políticos representados en elecciones 2015 y 2018.	.....43
● Tabla 8. Municipios integrados con cinco partidos políticos en elecciones 2015 y 2018.	.....44
● Tabla 9. Cantidad de partidos políticos representados en los concejos municipales desagregado según cantidad de regidores en elecciones 2015 y 2018.	.....45
● Tabla 10. Municipios gobernados y con representación en concejos municipales por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....48
● Tabla 11. Total nacional de regidores propietarios y suplentes por partido político en las elecciones 2015 y 2018.	.....49
● Tabla 12. Total nacional y departamental de regidores propietarios por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....51
● Tabla 13. Total nacional y departamental de regidores suplentes por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....51
● Tabla 14. Alcaldes y alcaldesas por departamento en elecciones 2015 y 2018.	.....54
● Tabla 15. Participación de mujeres en elecciones internas para candidaturas a alcaldes en elecciones 2018.	.....55
● Tabla 16. Oferta electoral femenina por partido político en elecciones 2018.	.....56
● Tabla 17. Municipios ganados por partido político o coalición en elecciones 2015 y 2018.	.....56

● Tabla 18. Alcaldesas y alcaldes por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....	57
● Tabla 19. Síndicas y síndicos por departamento en elecciones 2015 y 2018.	.....	59
● Tabla 20. Síndicas y síndicos por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....	60
● Tabla 21. Regidoras y regidores propietarios por departamento en elecciones 2015 y 2018.	.....	61
● Tabla 22. Regidoras y regidores propietarios por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....	62
● Tabla 23. Regidoras y regidores suplentes por departamento en elecciones 2015 y 2018.	.....	63
● Tabla 24. Regidoras y regidores suplentes por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....	64

Índice de Gráficos

● Gráfico 1. Municipios participantes en el estudio (porcentaje por departamento).	.....	24
● Gráfico 2. Rango de edad de los/as miembros de concejos municipales participantes en el estudio.	.....	25
● Gráfico 3. Cargo en el concejo municipal de los/as participantes en el sondeo.	.....	25
● Gráfico 4. Rango de edad según cargo en el concejo municipal.	.....	27
● Gráfico 5. Cargo en concejos municipales según género.	.....	27
● Gráfico 6. Partido político de las personas encuestadas.	.....	28
● Gráfico 7. Cantidad de alcaldías gobernadas con partidos políticos electos por mayorías y minorías, por año de elección.	.....	32
● Gráfico 8. Porcentaje de municipios según número de regidores propietarios.	.....	34
● Gráfico 9. Municipios según cantidad de partidos políticos representados en las elecciones de 2015 y 2018.	.....	35
● Gráfico 10. Porcentaje de municipios según cantidad de partidos políticos representados en elecciones 2015.	.....	37
● Gráfico 11. Porcentaje de municipios según cantidad de partidos políticos representados en elecciones 2018.	.....	37
● Gráfico 12. Cantidad de municipios según número partidos representados en elecciones 2015 y 2018.	.....	43
● Gráfico 13. Municipios gobernados y con representación política en el concejo municipal en el periodo 2015-2018.	.....	49
● Gráfico 14. Municipios gobernados y con representación política en el concejo municipal en el periodo 2018-2021.	.....	49
● Gráfico 15. Cantidad de regidores propietarios por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....	50
● Gráfico 16. Cantidad de regidores suplentes por partido político en elecciones 2015 y 2018.	.....	50
● Gráfico 17. Número de alcaldesas y alcaldes en elecciones de 2009 a 2018.	.....	54
● Gráfico 18. Alcaldesas electas por partidos políticos en elecciones 2015.	.....	57
● Gráfico 19. Alcaldesas electas por partidos políticos en elecciones 2018.	.....	57
● Gráfico 20. Síndicas y síndicos en elecciones 2015 y 2018.	.....	58
● Gráfico 21. Síndicas electas por partidos políticos en elecciones 2015.	.....	60

● Gráfico 22. Síndicas electas por partidos políticos en elecciones 2018.	.....	60
○ Gráfico 23. Regidoras y regidores propietarios en elecciones 2015 y 2018.	.....	61
● Gráfico 24. Regidoras y regidores suplentes en elecciones 2015 y 2018.	.....	63
○ Gráfico 25. Regidoras electas propietarias y suplentes 2015 y 2018.	.....	64
● Gráfico 26. Porcentajes de participación de mujeres según cargo.	.....	66
○ Gráfico 27. Establecimiento de la agenda a tratar en las reuniones del concejo municipal.	.....	71
● Gráfico 28. Forma en que se establece el quorum en las reuniones del concejo municipal.	.....	72
○ Gráfico 29. Respuestas a la pregunta: ¿considera que su opinión o sugerencias son tomadas en cuenta en el concejo municipal?	.....	73
● Gráfico 30. Respuestas a la pregunta: ¿Qué nota le pone al funcionamiento del concejo municipal?	.....	74
○ Gráfico 31. Mecanismos de participación ciudadana.	.....	79
● Gráfico 32. Medios para promover la participación ciudadana.	.....	80
○ Gráfico 33. Institucionalidad para el acceso a la información pública	.....	81
● Gráfico 34. Medio por el que recibe información necesaria para la toma de decisiones.	.....	82
○ Gráfico 35. Realización de rendición de cuentas de parte de la municipalidad.	.....	83
○ Gráfico 36. Medio utilizado para realizar la rendición de cuentas.	.....	84

Índice de Ilustraciones

● Ilustración 1. Partidos políticos que gobiernan en los municipios encuestados.	12
---	-------	-----------

Índice de Mapas

● Mapa 1. Partidos políticos que gobiernan en los municipios encuestados.	.....	23
○ Mapa 2. Número de partidos políticos representados en el concejo municipal en los municipios que formaron parte de la muestra.	.....	28

Índice de Anexos

● Anexo 1. Regidoras y regidores propietarios por partido político y departamento en elecciones 2015.	.....	97
○ Anexo 2. Regidoras y regidores propietarios por partido político y departamento en elecciones 2018.	.....	97
● Anexo 3. Regidoras y regidores suplentes por partido político y departamento en elecciones 2015.	.....	98
○ Anexo 4. Regidoras y regidores suplentes por partido político y departamento en elecciones 2018.	.....	98

Siglas y abreviaturas

● ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
○ AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
● ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
○ BCR	Banco Central de Reserva
● CD	Cambio Democrático
○ CE	Código Electoral
● CM	Código Municipal
○ CMP	Concejos Municipales Plurales
● CONADEL	Comisión Nacional para el Desarrollo Local
○ CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización
● CREE	Coalición para la Reforma Política y Electoral
○ FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
● FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
○ FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
● FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.
○ ISD	Iniciativa Social para la Democracia
● IVA	Impuesto al Valor Agregado
○ GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
● GIZ	Cooperación Técnica Alemana
○ LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
● LCAM	Ley de la Carrera Administrativa Municipal
○ LODT	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
● LPA	Ley de Procedimientos Administrativos
○ MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
● PCN	Partido de Concertación Nacional
○ PDC	Partido Demócrata Cristiano
● RECODEL	Red de Cooperantes para el Desarrollo Local
○ UAIP	Unidad de Acceso a Información Pública
● UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
○ UES	Universidad de El Salvador
● USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

Desde 1994 se estableció el compromiso político para llevar adelante la reforma que posibilitara que las diferentes fuerzas políticas estuvieran representadas en los Concejos Municipales en proporción al apoyo popular expresado mediante el voto.

La construcción del consenso político tardó diecinueve años; fue hasta 2013 que mediante Decreto Legislativo No. 326 de fecha 7 de marzo de 2013, cuando se reformaron los artículos 220 y 264 del Código Electoral, con lo cual se daba fin al unipartidismo en la integración de los Concejos Municipales y se dio paso a la integración pluripartidista con base a tres reglas:

- 1** | **La regla general** que establece que el partido o coalición que obtenga mayoría de votos le corresponde el Alcalde y Síndico.
- 2** | **La regla de proporcionalidad**, que regula que si los votos que el partido obtiene en la elección son mayores que el 50%, le corresponderá la cantidad de Regidores o Regidoras en proporción al número de votos obtenidos.
- 3** | **La regla de gobernabilidad**, que establece que si el partido gana la elección con votación menor al 50% se asigna el número de Regidores o Regidoras propietarios que, junto al Alcalde o Alcaldesa y Síndico o Síndica, constituyan mayoría simple, y el resto de Concejales se distribuyen proporcionalmente entre los partidos contendientes, aplicando la regla de cociente electoral municipal o residuo mayor.

Entre los **principales impulsores de la reforma** han sido organizaciones de la sociedad civil, entre ellos el Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales, integrado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, y la Iniciativa Social para la Democracia, ISD, esfuerzo al que se integraron el órgano ejecutivo a través de la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad Democrática y posteriormente la Subsecretaría de Gobernabilidad de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, la Comisión Legislativa de Reformas Electorales y apoyados por la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local, RECODEL.

A partir del estudio “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador: Una Propuesta de Reforma Electoral” y teniendo de referencia otras propuestas de reforma para la integración plural de los Concejos Municipales, el Grupo Gestor trabajó en conjunto con el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y los Partidos Políticos **la construcción de una propuesta de reforma que tuviera el mayor consenso político**, la cual fue presentada a la Asamblea Legislativa en agosto de 2009, dándole iniciativa de ley todos los partidos políticos representados en el Órgano Legislativo.

El Grupo Gestor impulsó la reforma teniendo como horizonte el alcance de un conjunto de objetivos o implicaciones que tendría la integración plural de los Concejos Municipales, siendo éstos los siguientes:

- Fortalecimiento de la **representación política** (*partidos/electores*).
- **Despolarización** de la sociedad.
- **Incentivo a la participación** de la ciudadanía.
- **Mayor transparencia** en el uso de recursos y en la gestión municipal.
- Fortalecimiento de la **gobernabilidad del país**.
- **Generación de condiciones favorables** para la descentralización del Estado.
- **Estabilidad en la gestión** de los gobiernos locales (*transiciones y planes de largo plazo*).
- Fortalecimiento a la **democracia y estabilidad** en los gobiernos locales.

A partir de las elecciones del año 2015, los Concejos Municipales se integran con las nuevas reglas, acumulando a la fecha dos ejercicios de gobierno local. En este marco, el Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales, con el apoyo del Fons Valencià per la Solidaritat y la Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, desarrollan el presente estudio sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales, teniendo como referencia los objetivos que la reforma buscaba. Los resultados de éste servirán para el diseño de herramientas que puedan contribuir al mejor funcionamiento de los mismos.

Agradecemos a Alcaldes y Alcaldesas, personas integrantes de los Concejos Municipales, al Presidente de la Asamblea Legislativa y diferentes personalidades representativas de diversas entidades públicas y privadas que han participado desinteresadamente con el aporte de sus insumos para la elaboración del presente estudio.





01

Antecedentes

- **1.1 Proceso de reforma jurídica.**
- **1.2 La participación de la sociedad civil en el proceso de reforma de los Concejos Municipales Plurales.**
- **1.3 Acuerdos e institucionalidad: Actores políticos e institucionales.**

01

Antecedentes

ILUSTRACIÓN 1. Diagrama antecedentes concejos plurales.



Fuente: elaboración propia.

1.1

Proceso de reforma jurídica

El compromiso del pacto político de 1994 fue por la integración proporcional de los Concejos Municipales, de forma tal que cada partido político se encontrara representado en proporción a los votos obtenidos en la elección. La Comisión Asesora Presidencial desarrolló las propuestas de reforma que fueron presentadas a la Asamblea Legislativa en 1995, las que fueron desestimadas un año más tarde por la Asamblea Legislativa. **Partidos Políticos y organizaciones de la sociedad civil han desarrollado diferentes iniciativas para la integración plural de los Concejos Municipales.**

La proporcionalidad, como regla para integrar a los Concejos Municipales, tuvo una fuerte resistencia, fundamentalmente por temores de contar con una oposición que volviera inviable la gobernabilidad local.

La pluralidad en los Concejos Municipales era aceptada por los Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa, siempre que esta tuviera garantías de gobernabilidad, entendida como aquella regla que permitiera el **control de la toma de decisiones por parte del partido que ganaba el alcalde o alcaldesa**, alcanzando el consenso político hasta su aprobación en 2013, a través del Decreto Legislativo No. 326, como se mencionó en el primer párrafo de la introducción, y que ahora contempla el Código Electoral vigente, a través del Decreto Legislativo No. 413, en el que se detalla el procedimiento de inscripción de candidaturas y de integración de los Concejos Municipales, con lo cual se dio fin al unipartidismo en los mismos, y se dio paso a la integración pluripartidista.

La regla establecida para la inscripción de candidaturas se encuentra actualmente regulada en el Art. 165, del Código Electoral, la que en esencia establece que:

- **Una planilla en caso de ganar la elección:** La solicitud de inscripción de planillas de Concejos Municipales deberá ser presentada a la Junta Electoral Departamental correspondiente. Las planillas se presentarán de forma completa, incluyendo *Alcalde/sa, Síndico/a y Regidores/as* correspondientes en orden de precedencia, miembros suplentes en orden de precedencia.

- **Una planilla en caso de no obtener mayoría simple:** Al momento de inscribirse una planilla, el partido o coalición designará el orden de precedencia de sus candidatos y candidatas a regidores o regidoras, que pasarán a integrar el concejo municipal en caso que su planilla no obtuviere mayoría simple. La designación del orden de precedencia la hará hasta en un máximo de la mitad de sus miembros.

El procedimiento normado para la integración de los Concejos Municipales Plurales se encuentra establecido en el **Art. 219 del Código Electoral** vigente, y se basa en tres reglas fundamentales:

- a. Regla general:** el partido o coalición que obtenga mayoría de votos le corresponde el Alcalde o Alcaldesa y el Síndico o Síndica.

- b. Regla de proporcionalidad:** si los votos que el partido obtiene en la elección son mayores que el 50%, le corresponderá la cantidad de Regidores o Regidoras en proporción al número de votos obtenidos.

- c. Regla de gobernabilidad:** si el partido gana la elección con votación menor al 50% se asigna el número de Regidores o Regidoras propietarios que junto al Alcalde o Alcaldesa y Síndico o Síndica constituyan mayoría simple, y el resto de Concejales se distribuyen proporcionalmente entre el resto de los partidos contendientes, aplicando la regla de cociente electoral municipal o residuo mayor.

Para distribuir a los cuatro Regidores Suplentes se aplica la regla de proporcionalidad, el total de votos se divide entre el número de Regidores Suplentes y se asignan de acuerdo a la regla de cociente electoral municipal y residuo.

1.2

La participación de la sociedad civil en el proceso de reforma de los Concejos Municipales Plurales

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de reforma política **para permitir la pluralidad político-partidaria al interior de los Concejos Municipales se concreta en 2002**, a través de una propuesta de reforma presentada por el consorcio de ONGs de Educación Cívica de El Salvador a la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa, para reformar el Art. 264 del Código Electoral (FUNDE, 2009).

14

En 2005 fue creada la “Coalición por la descentralización, transparencia y participación”, conformada por diferentes organizaciones de la sociedad civil, además de algunas municipalidades, y contó con la coordinación de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Dentro de su agenda temática, en la cual se encontraban objetivos compartidos en materia de desarrollo local, retomó la incidencia en relación a la conformación plural en los gobiernos locales (ISD, 2010).

A finales de 2007, la FUNDE, en un esfuerzo conjunto con la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) y el acompañamiento del espacio de coordinación de entidades de la cooperación internacional al desarrollo, denominado Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL), retomó el análisis de la reforma electoral, lo que se concretó en un estudio en el que se profundizaba en las ventajas de la representación pluripartidaria en los gobiernos locales, a través de un análisis retrospectivo de las últimas cinco elecciones municipales realizadas a esa fecha, así como una proyección de posibles escenarios de conformación plural de los Concejos Municipales a partir del resultado de la elección correspondiente al año 2006.

Dicho estudio se denominó: **Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral.**

A partir de dicho esfuerzo, se conformó el Grupo Gestor por Concejos Plurales, que **contó con la integración de asociaciones ciudadanas y el sector académico**, concretamente la Fundación Nacional para el Desarrollo, Iniciativa Social para la Democracia y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Desde dicho espacio de coordinación se realizaron diferentes campañas de sensibilización ciudadana a través de medios de comunicación, publicaciones, divulgación de los resultados del estudio en diferentes sectores de la sociedad, tales como: universidades, partidos políticos, miembros de concejos municipales, gremiales empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

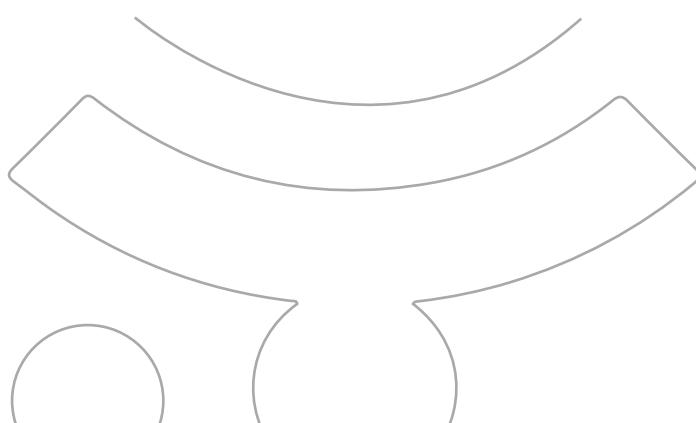
En esta etapa se contó con el apoyo de la RECODEL, que **representó un esfuerzo coordinado desde las agencias de cooperación internacional, en acompañamiento permanente a las iniciativas de las organizaciones de la sociedad salvadoreña** que planteaban la necesidad de incrementar la representatividad política en los gobiernos locales. En ese momento, la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local estuvo conformada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación Demuca), la Diputació de Barcelona, el Fons Valencià per la Solidaritat, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En 2009 el Grupo Gestor por Concejos Plurales **presenta una propuesta de reforma a la Asamblea Legislativa que contó con el respaldo de todos los partidos políticos, sin que al final se pudiera concretar.**

En 2010, un amplio grupo de asociaciones ciudadanas conforman la Coalición para la Reforma Política y Electoral “CREE”, desde la que plantearon la “Agenda Ciudadana Nacional para la Reforma Democrática del Sistema Electoral 2011-2016”, que perseguía impulsar una serie de transformaciones al sistema político y electoral del país, y que fue el resultado del trabajo conjunto entre todo el grupo de organizaciones, mediante talleres y diferentes reuniones de trabajo.

El enfoque se centraba en los aspectos de reforma política y reforma electoral, y dentro de este último apartado se encontraban las reformas al sistema de representación política del país, donde se mencionaba la “Integración Proporcional de Concejos Municipales” (ISD, 2011).

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en su XII Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), celebrado en 2012, retoma el tema desde la plataforma denominada **“Aliados por la Democracia”**, en el cual presentan una propuesta de reforma al Código Electoral.



A finales de 2011, el Grupo Gestor por Concejos Plurales, representado por las organizaciones Iniciativa Social para la Democracia y la Fundación Nacional para el Desarrollo, presentan un recurso de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en contra de la conformación unipartidista de los Concejos Municipales, fundamentada en el principio de igualdad, carácter igualitario del voto y principio de pluralismo político planteado en la Constitución de la República. Dicho recurso incidió para que en 2012 la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa retomara la discusión de las diferentes propuestas de integración pluripartidaria en los gobiernos locales, aprobándose a inicios de 2013 la implementación de los concejos municipales plurales (UES, 2013).

16

Este último paso que se dio desde las instituciones miembros del Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales fue determinante para la aprobación de la reforma legislativa; asimismo, fue el resultado de un largo proceso sistemático de incidencia, sensibilización y cabildeo desde las organizaciones de la sociedad civil, que se mantuvieron muy activas en las últimas dos décadas desde diferentes espacios de la agenda pública, poniendo en primer plano el debate público de la viabilidad y los beneficios que aportaban al país los concejos municipales pluripartidarios, a pesar de que la voluntad política fue siempre limitada, mostrando mucha cautela con las diferentes propuestas de reforma.



1.3

Acuerdos e institucionalidad: Actores políticos e institucionales

El principal antecedente institucional que se da sobre la conformación plural en los Concejos Municipales se realiza en el marco de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1994, mediante el pacto firmado entre los dos candidatos a la misma, el Dr. Armando Calderón Sol, del partido ARENA, y el Dr. Rubén Zamora, de la coalición FMLN-CD-MNR. Allí se plantea una importante reforma al sistema electoral, dentro de la que se incluye la integración proporcional de los concejos municipales (FUNDE, 2009).

Por su parte, en julio de 2005, el entonces alcalde del municipio de Santa Tecla, Óscar Ortiz, presenta una propuesta de reforma a la Asamblea Legislativa, que llevaba iniciativa de ley de parte de diputados de diferentes fracciones legislativas, y que planteaba una modificatoria al Art. 264 del Código Electoral, con el fin de permitir la pluralidad política en los Concejos Municipales.

Durante la administración gubernamental del partido ARENA, en el período de 2004 a 2009, **se manejó la figura de Comisionados Presidenciales**, y uno de ellos fue el nombramiento de la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad, Doña Gloria Salguero Gross, quien también se desempeñó como Coordinadora de la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL), instancia que retomó el tema de los concejos municipales plurales y tuvo el rol de enlace desde el gobierno central con las organizaciones ciudadanas que conformaron el Grupo Gestor por Concejos Plurales, acompañando de forma cercana las actividades coordinadas desde dicho espacio y **generando incidencia política en diferentes sectores de la vida nacional, incluyendo a los mismos partidos políticos, en favor de una reforma que viabilizara la implementación de la representación pluripartidaria en los gobiernos locales.**



A partir de la primera administración del FMLN, en el período de 2009-2014, fue creada la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, y dentro de ella la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, que fue la que asumió el seguimiento al tema de los concejos municipales plurales y mantuvo un enlace de coordinación con el Grupo Gestor. En este mismo período también **fue conformado el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización (CONADES)**, que se sumó a las actividades de dicho mecanismo de coordinación.



Durante la última administración gubernamental del partido FMLN, en el período de 2015 a 2019, se creó la Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia, dentro de la cual se encargó la gestión del tema a la Subsecretaría de Gobernabilidad, que también mantuvo un contacto permanente con el Grupo Gestor por Concejos Plurales.



Por último, otro actor político importante en todo el proceso de reforma fue la **Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa**, que mantuvo una apertura para la discusión de la temática e iniciativas planteadas desde las organizaciones ciudadanas y académicas, además de participar en diferentes eventos convocados por el Grupo Gestor.



02

Metodología

- **2.1 Objetivos del estudio.**
- **2.2 Métodos utilizados.**

02

Metodología



2.1

Objetivos del estudio

Conocer el estado actual del trabajo al interior los Concejos Municipales en El Salvador, luego de dos períodos de haber sido implementada la reforma que permite la representación de varios partidos políticos al interior de los mismos, y **realizar un análisis crítico a partir de los objetivos que perseguía dicha reforma**, de manera que permitan desarrollar algunas herramientas que aporten a la mejora continua de su trabajo, y contribuyan a la consolidación del proceso de implementación de la reforma, fortaleciendo la democracia a nivel local.

20

2.2

Métodos utilizados

a. Revisión documental



- **Actas de escrutinio final** de elecciones municipales 2015 y 2018 del Tribunal Supremo Electoral.
- **Estudios previos** desarrollados en el tema de Concejos Municipales Plurales.
- **Tesis universitarias** que abordan el proceso que implicó la puesta en marcha de la reforma a nivel local.
- **Publicaciones** sobre temática municipalista, gobernabilidad democrática y desarrollo territorial.

b. Entrevistas



Se realizaron **un total de 18 entrevistas** a los siguientes sectores: instituciones públicas, asociaciones de municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, sector académico y organismos de cooperación internacional.

CUADRO 1. Número de instituciones entrevistadas según sector.

Sector	Cantidad
Instituciones Públicas	3
Organizaciones de la Sociedad Civil	4
Instituciones Académicas	5
Asociaciones de Municipios	3
Instituciones de Cooperación Internacional	3

Fuente: elaboración propia.

c. Grupos Focales



1. Se desarrollaron **dos grupos focales, de manera virtual**, uno con alcaldesas, concejales/as y técnicos municipales, 18 personas en total, de los municipios de Santo Domingo, Santa María Ostuma, Santiago Nonualco, San Esteban Catarina y San Sebastián.
2. El otro grupo focal contó con la **participación de líderes y lideresas de Adescos, comités de contraloría, asociaciones de desarrollo juvenil, organizaciones de mujeres y líderes y lideresas comunales**, 12 personas en total, de los municipios de Cojutepeque, Monte San Juan, Joateca, Sonsonate, San Miguel, Santo Tomás, Santa Rosa de Lima, Meanguera y Ahuachapán.

d. Encuestas



Se realizaron encuestas, mediante un **formulario en línea**, con miembros de los Concejos Municipales en **67 municipios** (25.57% del total a nivel nacional) de todos los departamentos del país. Los municipios que formaron parte de la muestra se detallan en la siguiente tabla:

CUADRO 2. Municipios a nivel nacional que formaron parte de la muestra de la encuesta

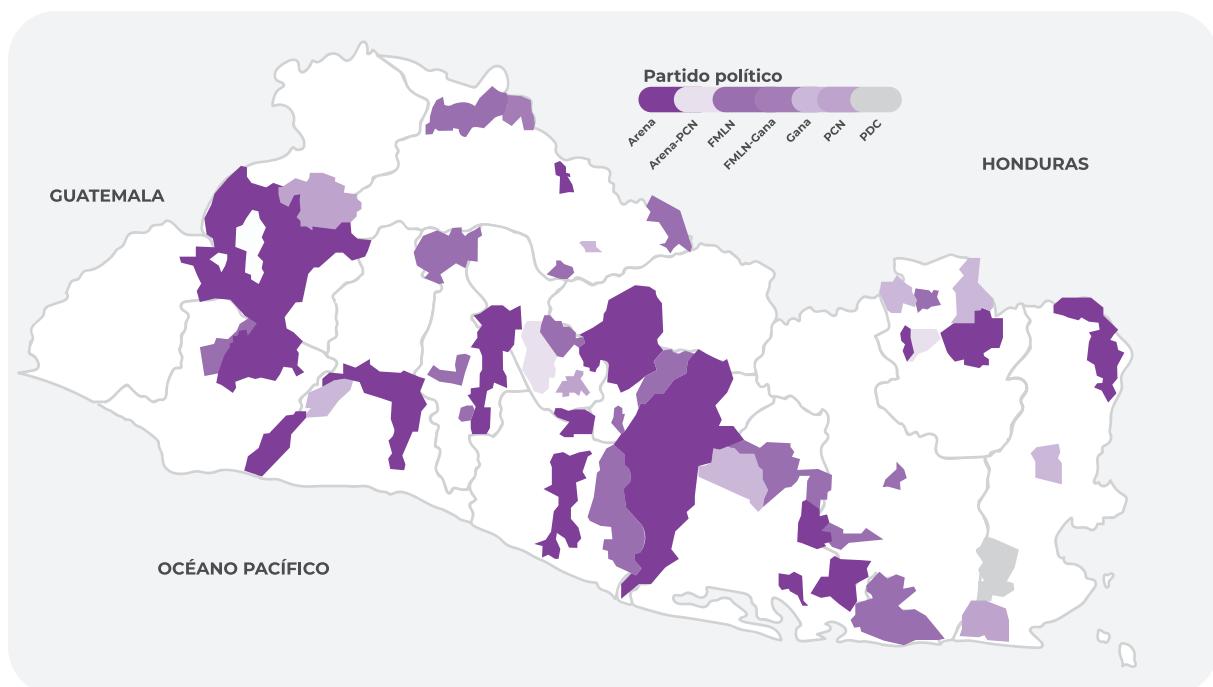
Departamentos	Municipios que formaron parte de la muestra de la encuesta
Ahuachapán	Turín, Atiquizaya.
Santa Ana	Chalchuapa, Candelaria de la Frontera, Texistepeque, Santa Ana.
Sonsonate	Nahuizalco, Izalco, Santa Isabel Ishuatán, Sonzacate.
La Libertad	Tepecoyo, Sacacoyo, Colón, Santa Tecla.
San Salvador	Cuscatancingo, San Marcos, Santo Tomás, Tonacatepeque, El Paisnal, Soyapango, Mejicanos.
Chalatenango	Arcatao, San Antonio Los Ranchos, Comalapa, San Luis del Carmen, La Palma, San Fernando.
Cuscatlán	Cojutepeque, San Pedro Perulapán, Tenancingo, Santa Cruz Analquito, El Rosario, San José Guayabal.
San Vicente	San Vicente, Tecoluca, San Esteban Catarina, Apastepeque, Santo Domingo, Santa Clara, Tepetitán, San Sebastián.
La Paz	Santiago Nonualco, Jerusalén, Santa María Ostuma, Zacatecoluca, San Rafael Obrajuelo.
Cabañas	Illobasco.
San Miguel	San Rafael Oriente, Quelepa.
Usulután	Mercedes Umaña, Jucuarán, Alegría, San Dionisio, Berlín, Concepción Batres, Jucuapa, Santa Elena.
Morazán	Torola, Gualococti, Osicala, Joateca, Cacaopera, Jocoaitique.
La Unión	Intipucá, Villa San José, El Carmen, Polorós.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la selección de municipios, los **criterios que se utilizaron para su selección** fueron los siguientes:

- a) Pluralidad del Concejo Municipal.** Se tomó en cuenta la cantidad de partidos representados en los municipios.
- b) Tamaño del Concejo Municipal.** Número de concejales en función de los rangos de población establecidos.
- c) Participación de mujeres en el Concejo Municipal.** Se tomaron en cuenta todos los municipios gobernados por mujeres.
- d) Ubicación de municipios por región.** Distribución de municipios por región del país: occidental, central, paracentral y oriental.

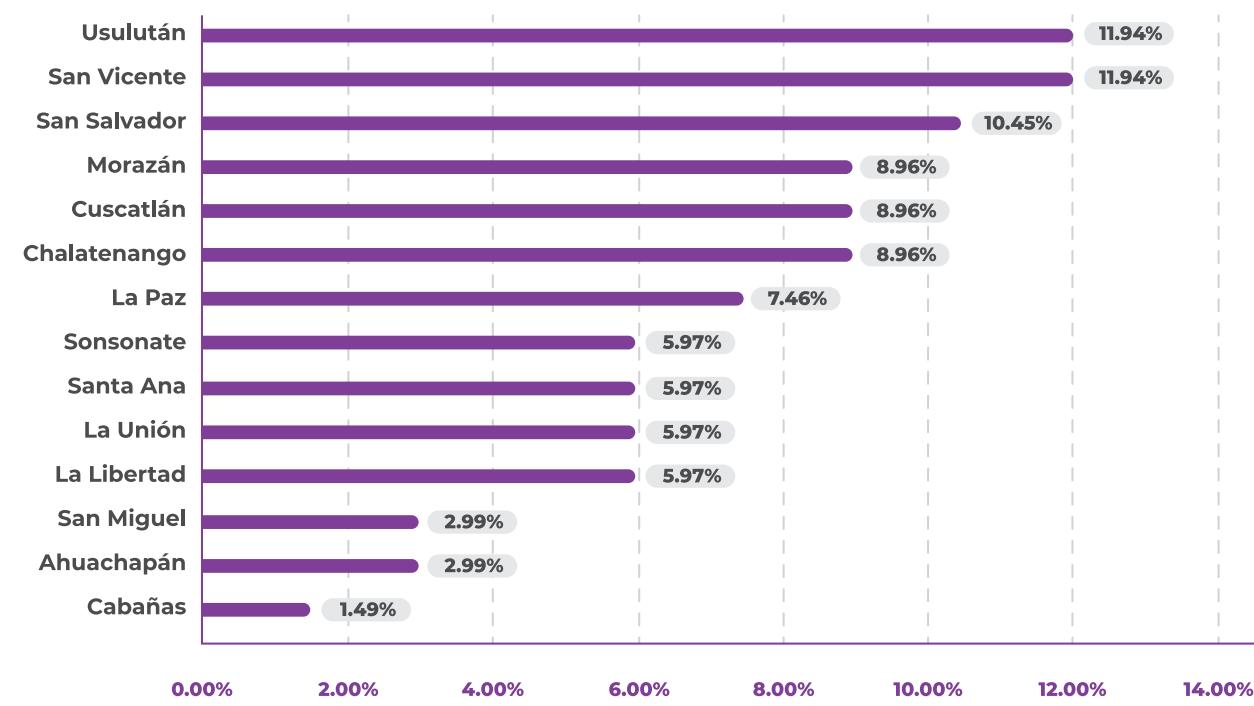
Mapa 1. Partidos políticos que gobiernan en los municipios encuestados.



Fuente: elaboración propia.

Los departamentos con **mayor representación** de municipios y participantes fueron:

- San Vicente y Usulután: **11.94%**
- San Salvador: **10.45%**
- Morazán, Cuscatlán y Chalatenango: **8.96%**
- La Paz: **7.46%**

GRÁFICO 1. Municipios participantes en el estudio (porcentaje por departamento).

Fuente: elaboración propia.

Modalidad de recolección de datos

24



Las encuestas se realizaron de forma virtual, a través de diferentes plataformas de comunicación, principalmente Zoom y Google Meet. Algunas encuestas puntuales se llevaron a cabo de forma presencial.

Las encuestas fueron diseñadas para ser llenadas de forma electrónica; sin embargo, **se adoptaron algunas modificaciones a la metodología prevista**, en función de las dificultades informáticas que tenían algunos/as miembros de los concejos municipales, implementándose en algunos casos concretos las visitas presenciales al territorio, así como el llenado de encuestas vía telefónica y llenado manual de las mismas, las cuales fueron trasladadas posteriormente al formulario en línea.

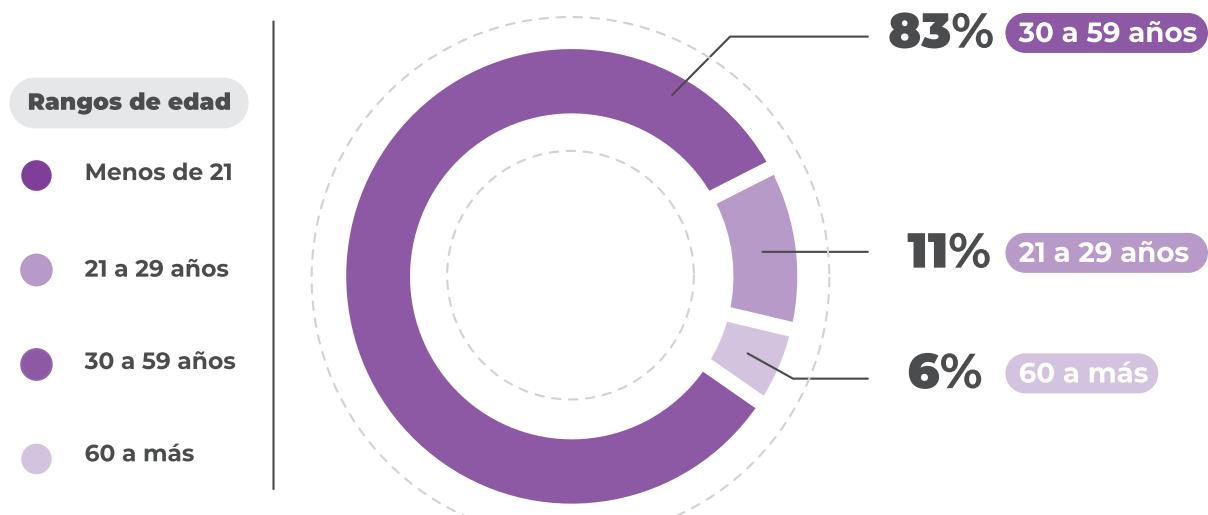
De igual manera, **se recurrió a la sustitución de municipios de la selección inicial de la muestra**, en vista de las dificultades de comunicación que se tuvo con algunos de ellos, así como la ausencia de respuesta de otros. La sustitución de municipios se realizó utilizando los mismos criterios para la selección inicial.

Perfil de participantes del sondeo mediante encuesta



Rango de edad: el 83% de los participantes se encuentra en el rango de edad comprendido entre 30-59 años, el 11% en el rango de 60 o más años y únicamente el 6% de los participantes estaría en el rango de edad de 21-29 años, correspondiente a población joven.

GRÁFICO 2. Rango de edad de los/as miembros de concejos municipales participantes en el estudio.



Fuente: elaboración propia.

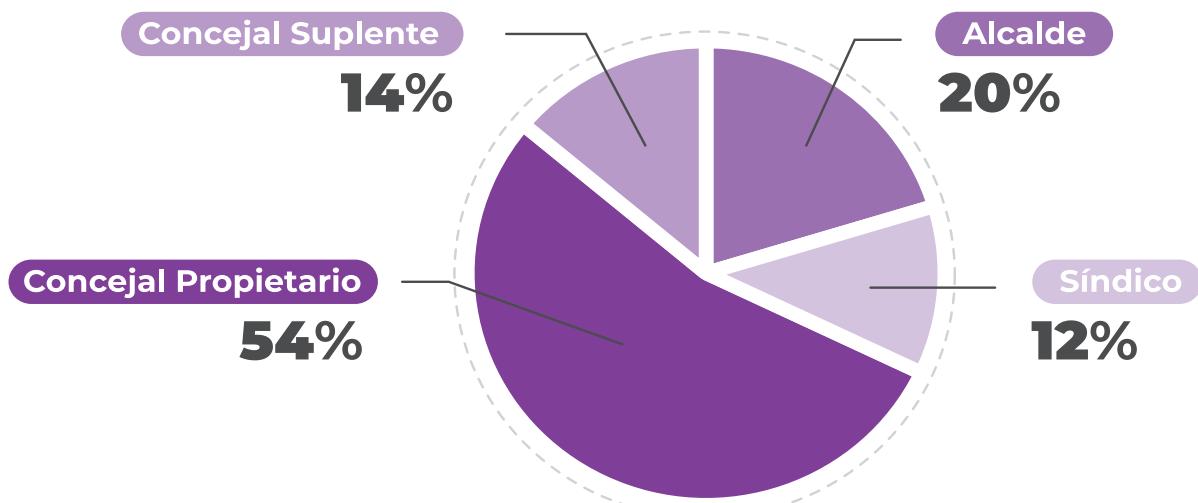


Sexo de participantes del estudio: el 31% de personas participantes del estudio fueron mujeres y el 69% fueron hombres.



Cargo dentro del Concejo Municipal: el 20% de los encuestados son Alcaldes o Alcaldesas, 12% Síndicos, el 54% concejales propietarios y el 14% concejales suplentes.

GRÁFICO 3. Cargo en el concejo municipal de los/as participantes en el sondeo.



Fuente: elaboración propia.

Relacionando el rango de edad con el cargo que ejercen las personas encuestadas, se encuentra una mayor participación en concejos municipales de personas adultas; concentrándose en el rango de 30-59 años, 81.58% de alcaldes encuestados están en dicho rango de edad, 82.18% concejales propietarios, 96.15% concejal suplente y 72.73% de síndicos/as encuestados cuentan con una edad entre 30 – 59 años.

De la muestra se puede inferir una baja participación de personas jóvenes en concejos municipales:

8 % de los **concejales propietarios** encuestados fueron jóvenes.

3.85 % **concejales suplentes.**

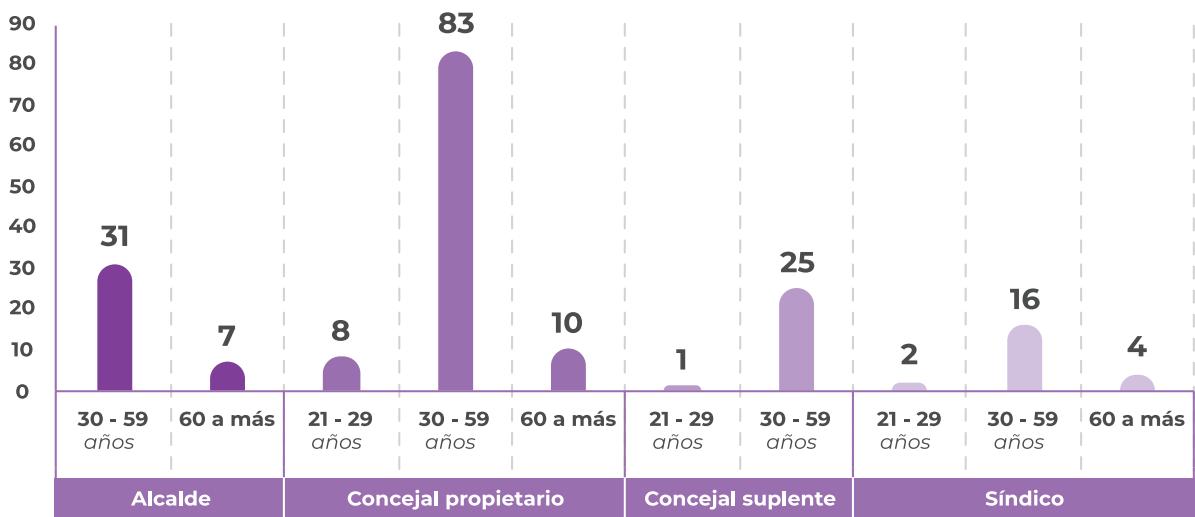
9.09 % **síndicos** se encuentran en el rango de edad de 21-29 años.

TABLA 1. Cargo en el concejo municipal por rango de edad.

Cargo en el Concejo Municipal	Cantidad	% de la categoría	% del total
Alcalde	38		
30 - 59 años	31	81.58%	16.58%
60 a más	7	18.42%	3.74%
Concejal Propietario	101		
21 - 29 años	8	7.92%	4.28%
30 - 59 años	83	82.18%	44.39%
60a a más	10	9.90%	5.35%
Concejal Suplente	26		
21 - 29 años	1	3.85%	0.53%
30 - 59 años	25	96.15%	13.37%
Síndico	22		
21 - 29 años	2	9.09%	1.07%
30 - 59 años	16	72.73%	8.56%
60 a más	4	18.18%	2.14%
Total general:	187		100.00%

Fuente: elaboración propia.

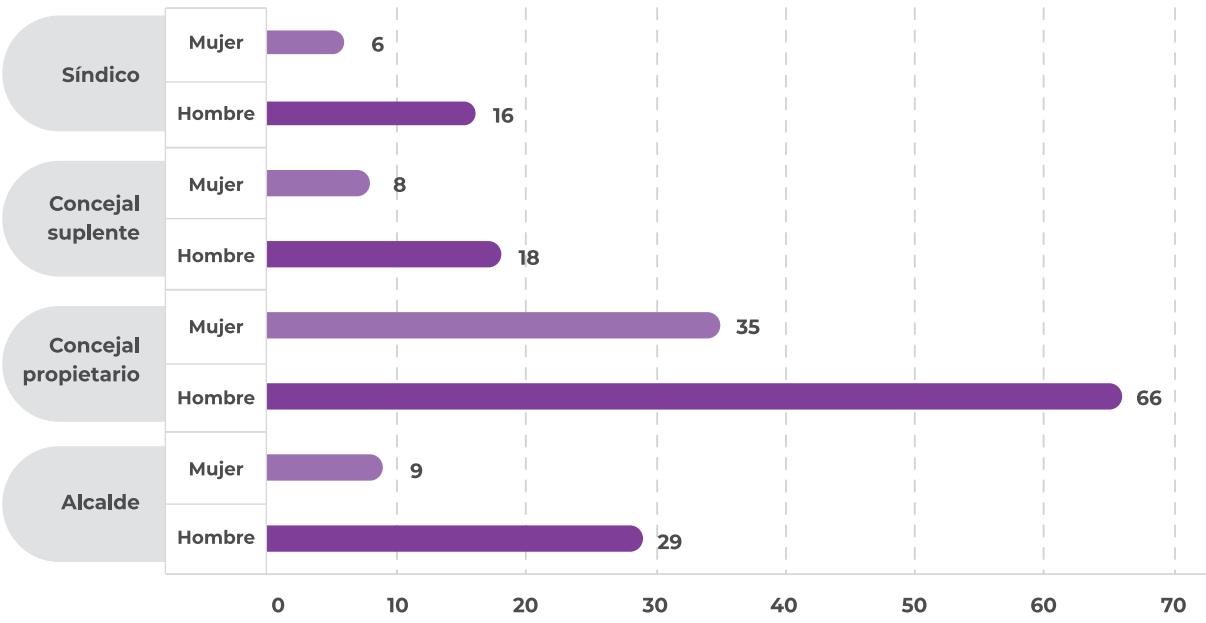
GRÁFICO 4. Rango de edad según cargo en el concejo municipal.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la **participación por sexo en los diferentes cargos de los concejos municipales** de las personas encuestadas, se encuentra que hay una mayor participación de hombres en los concejos municipales, destacando una mayor brecha de participación hombre-mujer en los cargos de alcaldes (29-9) y concejal propietario (66-34).

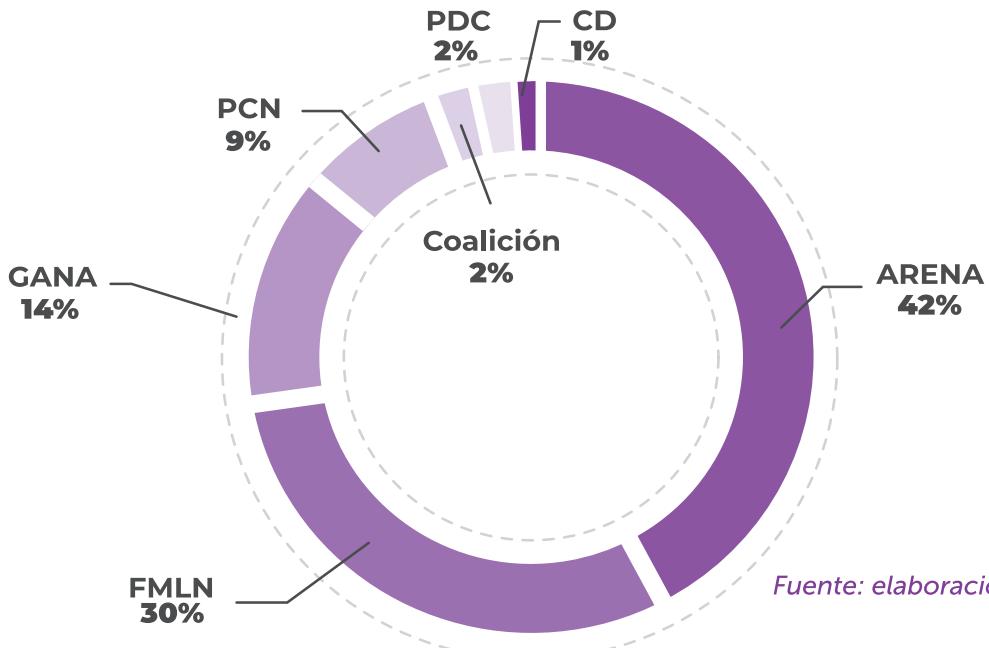
GRÁFICO 5. Cargo en concejos municipales según sexo.



Fuente: elaboración propia.

Respecto al **partido político** por el que participan en el concejo municipal las personas encuestadas, se puede mencionar que el 42% son de ARENA, 30% FMLN, GANA 14%, 9% PCN, 2% PDC, el restante se divide entre coaliciones (2%) y CD (1%).

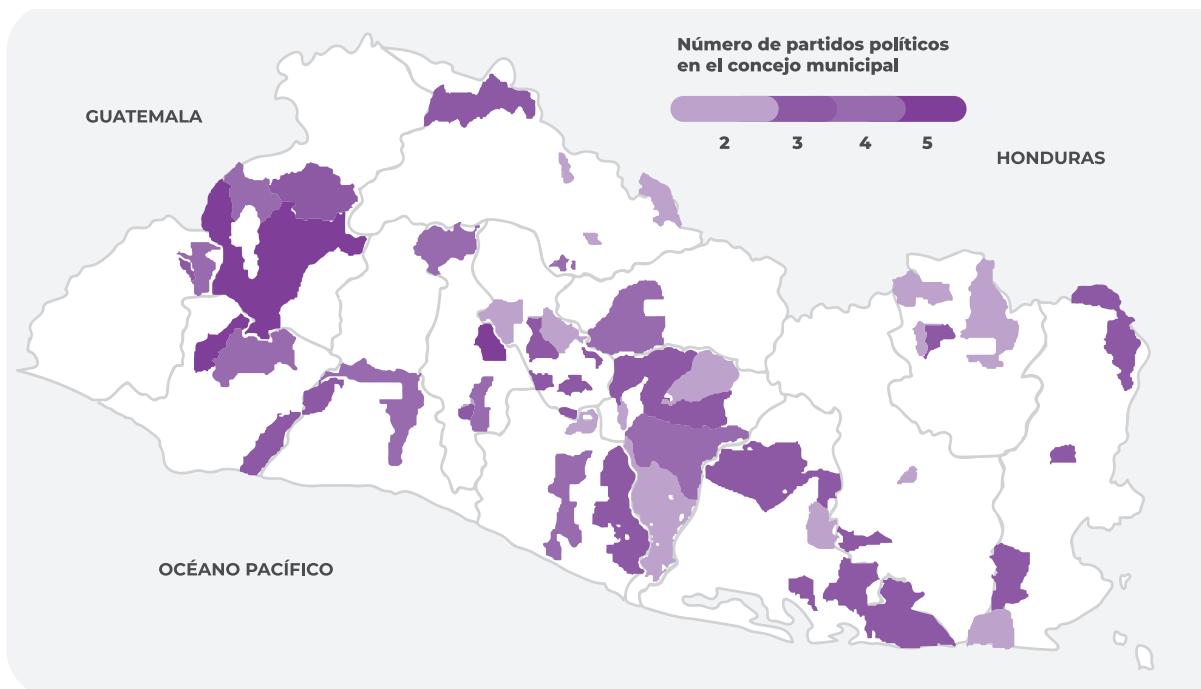
GRÁFICO 6. Partido político de las personas encuestadas.



Fuente: elaboración propia.

MAPA 2. Número de partidos políticos representados en el concejo municipal en los municipios que formaron parte de la muestra.

28



Fuente: GIS equipo Grupo Gestor.



03

Caracterización de los concejos municipales plurales

3.1 Representación política de minorías en los Concejos Municipales 1994-2012.

3.2 Del unipartidismo a la integración plural de los Concejos Municipales.

03

Caracterización de los concejos municipales plurales

3.1

Representación política de minorías en los Concejos Municipales 1994-2012

30

Como ya se ha señalado, en El Salvador la representación política en el gobierno municipal hasta las elecciones de 2012 la obtenía el partido político que ganaba la elección mediante el sistema de mayoría simple, los electores ejercían el sufragio a través del sistema de lista cerrada y bloqueada aplicando el voto único o de bloque por partido o voto por bandera.

Los resultados de las elecciones de 1994 a 2012 dejaban en evidencia que los municipios estaban subrepresentados, la representación no era justa; los gobernantes representaban bajos niveles de electores, la legitimidad de los mismos estaba cuestionada.

Para las elecciones de 2012...

...solo el **28.63%** de los municipios eligieron alcaldes, alcaldesas y demás miembros de los concejos municipales con votaciones por encima del **50%**, y el **71.37%** de los municipios fueron con menos del **50%**.



TABLA 2. Cantidad de alcaldías por departamento ganadas con menos y con más del 50% de votos, elecciones 2012.

Departamentos	Total Municipios	Menos del 40%	%	40.01 a 50%	%	Total menos del 50%	%	50.01 y más	%
San Salvador	19	3	15.79	13	68.42	16	84.21	3	15.79
Santa Ana	13	4	30.77	6	46.15	10	76.92	3	23.08
San Miguel	20	5	25	10	50	15	75.00	5	25
La Libertad	22	4	18.18	6	27.27	10	45.45	12	54.55
Usulután	23	5	21.74	9	39.13	14	60.87	9	39.13
Sonsonate	16	9	56.25	4	25	13	81.25	3	18.75
La Unión	18	9	50	6	33.33	15	83.33	3	16.67
La Paz	22	9	40.91	9	40.91	18	81.82	4	18.18
Chalatenango	33	9	27.27	8	24.24	17	51.52	16	48.48
Cuscatlán	16	3	18.75	9	56.25	12	75.00	4	25
Ahuachapán	12	2	16.67	9	75	11	91.67	1	8.33
Morazán	26	6	23.08	15	57.69	21	80.77	5	19.23
San Vicente	13	2	15.38	7	53.85	9	69.23	4	30.77
Cabañas	9	1	11.11	5	55.56	6	66.67	3	33.33
TOTAL	262	71	27.1	116	44.27	187	71.37	75	28.63

Fuente: elaboración propia con base a resultados de escrutinio final elecciones municipales 2012, TSE.

Entre 1994 y 2012 la mayoría de municipios estuvieron gobernados por partidos que eran electos de forma minoritaria, es decir con menos del 50% de los votos, dejando importantes contingentes de electores sin estar representados, y cantidades de votos desperdiciados, ya que no cuentan para lograr un triunfo.

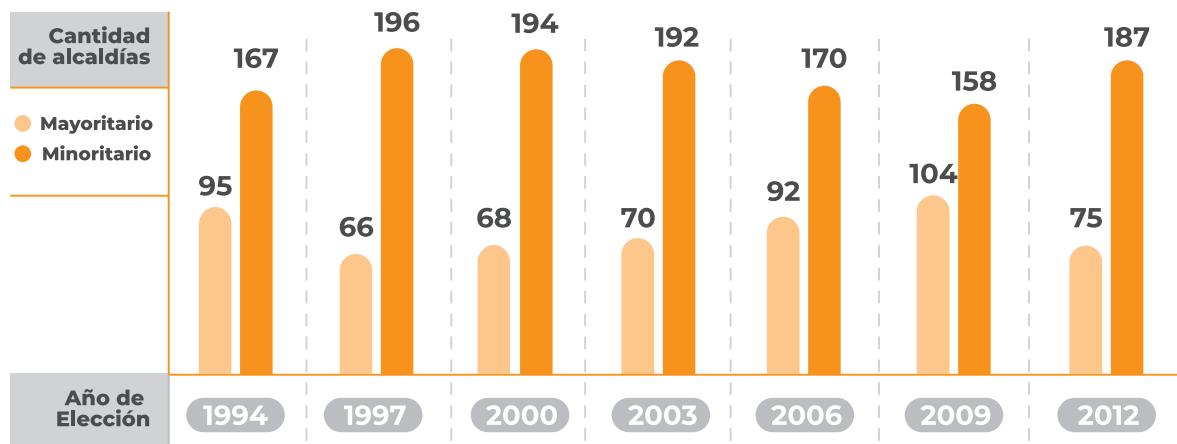
El 69% de los municipios en promedio, entre 1994 y 2012, fueron ganados con votaciones menores del 50% y **solo el 31% de los municipios han sido gobernados por Concejos Municipales** propuestos por partidos políticos que obtenían más del 50% de los votos.

TABLA 3. Cantidad de alcaldías gobernadas con partidos electos por mayorías y por minorías, por año de elección.

Año de Elección	Mayoritarios (Más del 50%)	%	Mayoritarios (Menos del 50%)	%
1994	95	36.26	167	63.74
1997	66	25.19	196	74.81
1994	68	25.95	194	74.05
2003	70	26.72	192	73.28
2006	92	35.11	170	64.89
2009	104	39.69	158	60.31
2012	75	28.63	187	71.37
Promedio	81	31.08	181	68.92

Fuente: Cuadro actualizado del Estudio "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática en El Salvador Una Propuesta de Reforma Electoral" FUNDE, 2009.

GRÁFICO 7. Cantidad de alcaldías gobernadas con partidos políticos electos por mayorías y minorías, por año de elección.



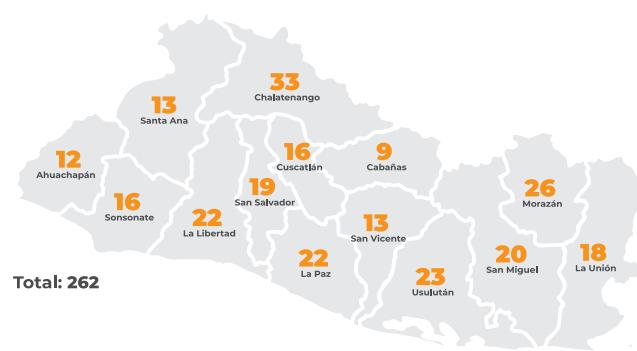
Fuente: elaboración propia.

Conclusión: Hasta las elecciones de 2012, los Concejos Municipales fueron integrados con la regla de la mayoría, otorgando la totalidad de los cargos de alcalde o alcaldesa, síndico o síndica y regidores al partido político que ganaba la elección. Desde 1994 hasta 2012, los municipios han sido gobernados mayoritariamente por partidos políticos con votaciones minoritarias, ya que no alcanzaban el 50% del total de votos; dicha situación evidenciaba un desequilibrio e inequidad en la representación política, ya que los votos de los partidos políticos que no ganaban la elección se desperdiciaban, al no convertirse en una cuota de poder. Estas reglas eran contrarias a los principios constitucionales de nuestra democracia representativa.

3.2 Del unipartidismo a la integración plural de los Concejos Municipales

Con las reformas del Decreto Legislativo No. 326 de marzo de 2013 finalizó la integración unipartidaria de todos los Concejos Municipales la cual estuvo vigente hasta las elecciones de 2012. A partir de las elecciones de 2015 se aplican las nuevas reglas **dando paso a la integración pluripartidaria de los 262 Concejos Municipales en los catorce departamentos del país.**

CUADRO 3. Cantidad de municipios por departamento del país.



Los Concejos Municipales deben estar compuestos por un Alcalde o Alcaldesa, un Sindico o Sindica, dos Concejales/as Propietarios/as y cuatro Suplentes. Los municipios con más de 5 mil habitantes eligen Regidores/as de acuerdo a la proporción poblacional siguiente: (art. 12 CE).



Dos Concejales o Regidores, o Concejalas o Regidoras, en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes;



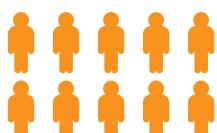
Cuatro Concejales o Regidores, o Concejalas o Regidoras en los municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes;



Seis Concejales o Regidores, o Concejalas o Regidoras en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes;



Ocho Concejales o Regidores, o Concejalas o Regidoras en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes; y,



Diez Concejales o Regidores, o Concejalas o Regidoras en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.

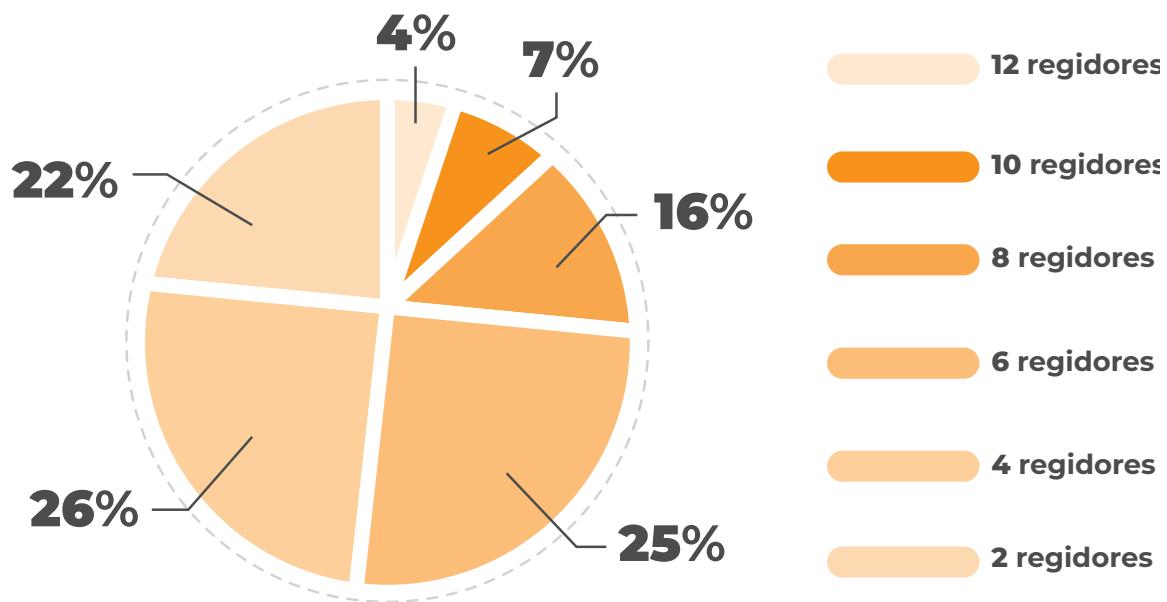
De los 262 municipios del país, el 11.07% corresponde a municipios grandes en los que se eligen entre 10 y 12 regidores propietarios, el 40.46% a municipios medianos donde se eligen entre 6 y 8 Regidores propietarios y el 48.48% corresponde a municipios pequeños, donde se eligen entre 2 y 4 regidores propietarios.

TABLA 4. Cantidad de municipios y regidores a elegir según proporción poblacional.

Proporción poblacional	Total de regidores propietarios	Cantidad de municipios	%
Más de 100,000	12	11	4.20
De 50,000 a 100,000	10	18	6.87
De 20,000 a 50,000	8	42	16.03
De 10,000 a 20,000	6	64	24.43
Hasta 10,000	4	69	26.34
Menos de 5,000	2	58	22.14
		262	

Fuente: elaboración propia con base a información de resultados electorales 2018 TSE.

GRÁFICO 8. Porcentaje de municipios según número de regidores propietarios.



Fuente: Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2018 TSE.

34

Los departamentos de San Salvador, La Libertad, Sonsonate y Santa Ana concentran la **mayor cantidad de municipios grandes**; La Libertad, Usulután, La Unión, Chalatenango, San Salvador, San Miguel y Sonsonate concentran la **mayor cantidad de municipios medianos**; mientras que Chalatenango, Morazán, La Paz, Usulután, San Miguel, San Vicente, La Unión y Cuscatlán concentran la **mayor cantidad de municipios pequeños**.

TABLA 5. Cantidad de municipios por departamento según número de regidores propietarios.

Departamentos	Cantidad de municipios según número de regidores propietarios						Total
	2	4	6	8	10	12	
San Salvador			2	7	4	6	19
Santa Ana	2	3	2	3	2	1	13
San Miguel	4	6	5	4		1	20
La Libertad		4	9	4	3	2	22
Usulután	2	8	11	1	1		23
Sonsonate		3	5	4	4		16
La Unión	3	5	7	3			18
La Paz	7	6	3	5	1		22
Chalatenango	22	6	8	2			38
Cuscatlán	3	5		2	1		11
Ahuachapán		5	2	4		2	12
Morazán	13	5	7	1			26

Departamentos	Cantidad de municipios según número de regidores propietarios						Total
	2	4	6	8	10	12	
San Vicente	1	8	2	1	1		18
Cabañas	1	5	1	1	1		9
TOTAL	58	69	64	42	18	11	262
%	22.14	26.34	24.43	16.03	6.87	4.20	

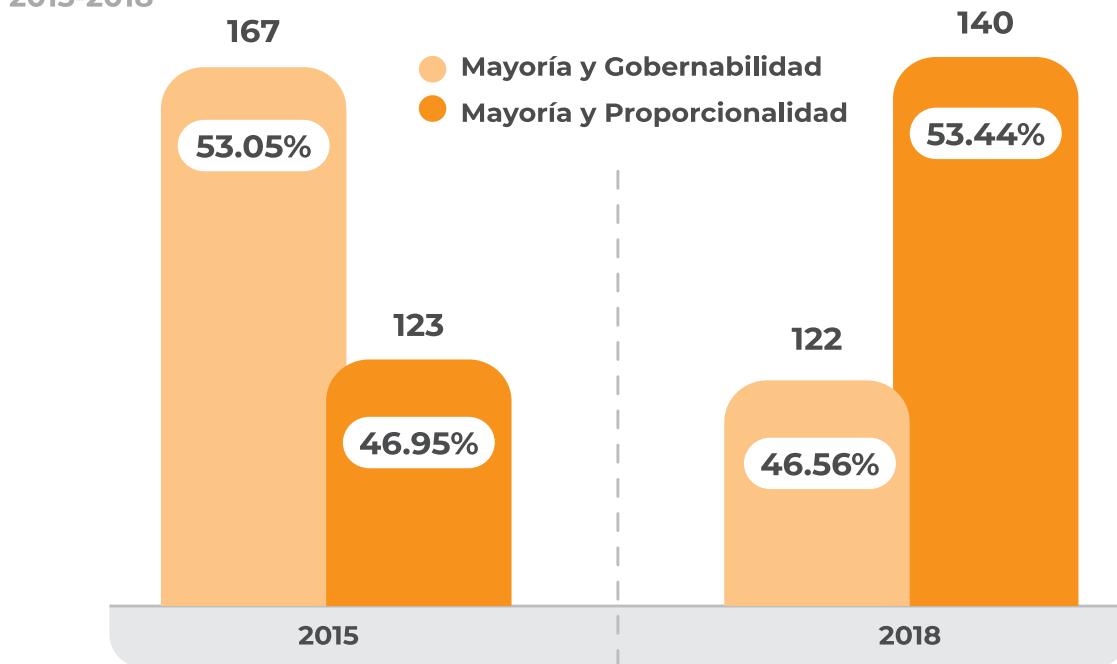
Fuente: Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2015 y 2018 TSE.

En 2015, 139 de los 262 municipios, equivalente al 53.05% de los Concejos Municipales, se integraron con la regla de mayoría y gobernabilidad, ya que los partidos políticos que ganaron la elección obtuvieron menos del 50% del total de votos; es decir, que en estos municipios el partido que ganó la elección obtuvo al alcalde o alcaldesa, sindico o síndica y al 50% de los concejales; los otros 123 municipios, es decir el 46.95% de los Concejos Municipales, se integraron aplicando la regla de mayoría y proporcionalidad, ya que los partidos políticos obtuvieron más del 50% de los votos, lo que significa que los partidos que ganaron la elección obtuvieron al alcalde/sa,

al síndico o síndica y al número de concejales en proporción a los votos alcanzados.

En 2018, de los 262 municipios, la cantidad de municipios que obtuvieron menos del 50% de los votos disminuyó a 122; es decir, el 46.56% de los Concejos Municipales se integraron con la regla de mayoría y gobernabilidad; mientras que el número de municipios cuyos partidos que ganaron la elección lo hicieron con más del 50% de los votos aumentó a 140; es decir, que **el 53.44% de los Concejos Municipales fueron integrados aplicando la regla de mayoría y proporcionalidad.**

GRÁFICA 9. Reglas aplicadas en la integración de los Concejos municipales 2015-2018



Fuente: Elaboración propia.



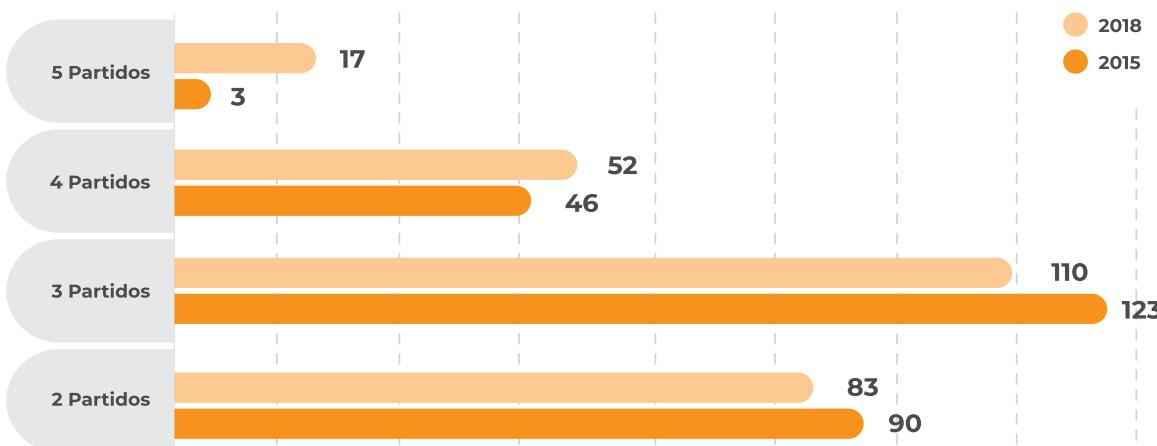
Tal como era de esperar, con la aplicación de las nuevas reglas, **ha aumentado el número de partidos políticos representados en los Concejos Municipales**. Un tercio de los municipios están gobernados con la presencia de dos partidos políticos, los otros dos tercios de municipios cuentan con regidores de tres hasta cinco partidos políticos. Los municipios con presencia o representación de cinco partidos, pasó de tres en 2015 a diecisiete en 2018.

TABLA 6. Cantidad de partidos políticos representados en los concejos municipales 2015 y 2018.

Cantidad de partidos representados	ELECCIONES 2015		ELECCIONES 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	90	34.35	83	31.68
Municipios con 3 partidos	123	46.95	110	41.98
Municipios con 4 partidos	46	17.56	52	19.85
Municipios con 5 partidos	3	1.15	17	6.49
	262		262	

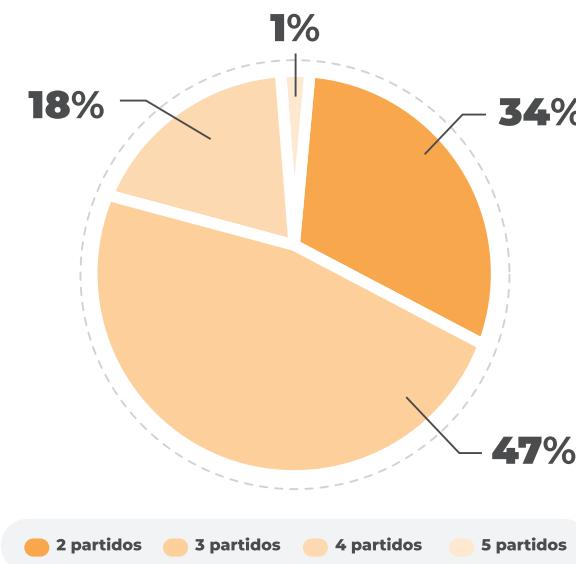
Fuente: Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2015 y 2018 TSE.

GRÁFICO 9. Municipios según cantidad de partidos políticos representados en las elecciones de 2015 y 2018.



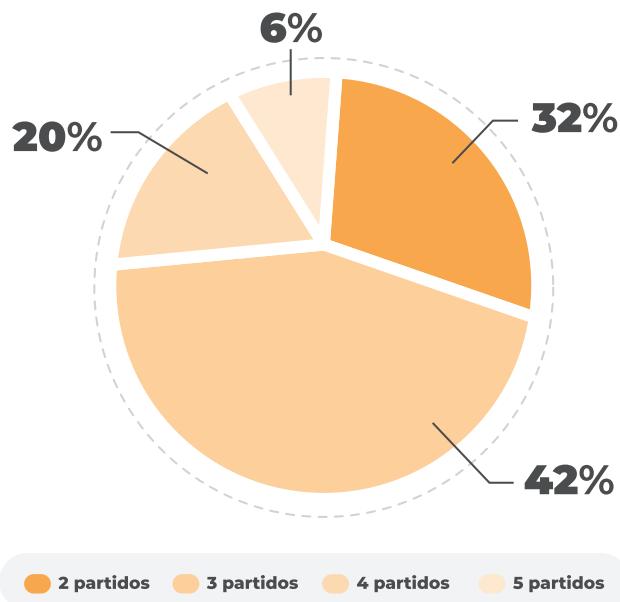
Fuente: Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2015 y 2018 TSE.

GRÁFICO 10. Porcentaje de municipios según cantidad de partidos políticos representados en elecciones 2015.



Fuente: *Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2018 TSE.*

GRÁFICO 11. Porcentaje de municipios según cantidad de partidos políticos representados en elecciones 2018.



Fuente: *Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2015 y 2018, TSE.*

Conclusión

A partir de las elecciones de 2015 y 2018, la aplicación de las nuevas reglas de integración de los Concejos Municipales ha permitido que en promedio el 49.80% de los municipios se integren aplicando la regla de mayoría y de gobernabilidad, permitiendo que el partido ganador obtenga el alcalde o alcaldesa, síndico o síndicay 50% de los concejales; mientras que el 50.20% en promedio de las dos elecciones, han sido integrados con la regla de mayoría y de proporcionalidad, habiendo asignado al partido ganador al alcalde o alcaldesa, síndico o síndica y la proporción de concejales equivalente a la proporción de votos obtenidos.

Es evidente que la aplicación de estas reglas, además de favorecer la representación política de otros partidos políticos en el Concejo Municipal, ha vuelto más equilibrada, justa y equitativa la representación política, reconociendo que en donde se aplica la regla de gobernabilidad todavía se generan distorsiones en la representación, ya que los votos no se traducen en cuota de poder en la misma proporción.



04

Análisis de los resultados del estudio



04

Análisis de los resultados del estudio

4.1

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

4.1.1. Las reglas para la representación política

De acuerdo con el Diccionario Electoral, “el significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos”. Por otra parte, señala que en la actualidad la representación política contiene varias condiciones y presupuestos, entre ellos que:

- Los representados **ceden su confianza** –mediante el voto libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.
- La representación también **alude a una relación numérica** (que es uno de los aspectos más estudiados por los polítólogos): se dice que una comunidad o un partido está sobre o subrepresentado de acuerdo a su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman a un órgano de gobierno. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: **que los votos se traduzcan en una representación justa y equitativa de los escaños.**
- Sociológicamente, la representación política supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es “representativo” de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, **el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.**

- La representación tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y por desgracia suele ser también el más descuidado): su **valor selectivo**. El acto de elegir representante incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el electorado tiene frente a sí varias opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses.

La regla que permite convertir votos en cargos de poder está en relación al sistema electoral legalmente establecido (de mayoría o proporcional), a la barrera umbral o piso electoral que es la proporción mínima de votos que se necesita para obtener un cargo, al tipo de circunscripción electoral que es la base territorial a partir de cuyos votos se procede a distribuir los cargos, las circunscripciones territoriales pueden ser **uninominales o plurinominales** y, finalmente, de las formas de expresión del voto que pueden ser el de voto único o en bloque mediante las listas cerradas y bloqueadas, o mejor conocido como **voto por bandera**, el **voto preferencial** mediante lista cerrada y desbloqueada donde el elector puede escoger entre candidatos de un mismo partido y el voto combinado mediante listas abiertas, o mejor conocido como **voto cruzado**, donde el elector puede escoger candidatos de uno o varios partidos teniendo como límite la cantidad de escaños asignadas a la respectiva circunscripción.

Elección de Presidente y Vicepresidente

- De acuerdo con la normativa constitucional y legal del sistema electoral salvadoreño, **el Presidente y Vicepresidente se elige en una circunscripción “uninominal”** (siendo el territorio nacional la base territorial y poblacional) pues se eligen dos cargos que integran una fórmula indisoluble, la votación se realiza mediante listas de candidatos cerradas y bloqueadas o voto por bandera, aplicándose el Sistema de Mayoría Absoluta, en su modalidad de dos vueltas, en primera vuelta la fórmula de candidatos puede ostentar el cargo si gana con el 50% + 1 voto, si ningún partido logra ese respaldo, se realiza una segunda ronda electoral en la que contienden los dos partidos políticos o coaliciones que más votos obtienen en la primera vuelta, aplicando la regla de mayoría simple o relativa.

41

Elección de Diputados y Diputadas

- Para la elección de los 84 Diputadas y Diputados de la Asamblea Legislativa **se utiliza las circunscripciones plurinominales**, siendo los 14 departamentos la base territorial y poblacional para distribuir los escaños, se aplica el Sistema de Representación Proporcional (Art. 79 inciso 2 Cn) utilizando el método de cociente y residuo. La forma de votación hasta las elecciones de 2009 fue mediante el voto único o de bloque mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada o voto por bandera; para las elecciones de 2012 se aplicó el voto preferencial mediante el sistema de lista cerrada y desbloqueada que permitió el voto por bandera y el voto de preferencia por candidato dentro de la lista

de un partido político, y a partir de las elecciones de 2015 se aplica el voto combinado en listas abiertas y desbloqueadas que permite al elector escoger entre diferentes formas de votar. Igual procedimiento se aplica para las elecciones de Diputadas y Diputadas para el Parlamento Centroamericano.

Elección Municipal

Para la elección municipal, hasta las elecciones de 2012 **se utilizaba el municipio como una circunscripción uninominal**, a pesar de que se elegía a un/a Alcalde/sa, un/a Síndico/a y entre dos a doce Concejales/as o Regidores/as propietarios/as y cuatro suplentes, los/as cuales se integraban como una lista única, realizando la votación mediante lista cerrada y bloqueada, con el sistema de voto único o de bloque de partidos o voto por bandera, aplicando la regla de mayoría simple o relativa, lo que permitía que la lista ganadora que pasaba a integrar el Concejo Municipal correspondía únicamente al partido político que ganaba la elección.

A partir de las elecciones de 2015, con las reformas introducidas al Código Electoral, se utiliza el **municipio como una circunscripción plurinominal**, manteniendo el sistema de voto único o de bloque por partidos, o mejor conocido como voto por bandera, y aplicando un sistema que combina la regla de mayoría para obtener el/la Alcalde/sa y Síndico/a, la de gobernabilidad para que el partido ganador con menos del 50% de los votos obtenga al 50% de los/as Concejales/as; y, la de proporcionalidad para el reparto del resto de Concejales/as o Regidores/as, para distribuir a los/as Concejales/as Suplentes, o cuando un partido obtiene más del 50% de los votos.

42

Es evidente que existe una importante modificación en las reglas de integración de los Concejos Municipales; sin embargo, los votos no se traducen en una representación justa y equitativa.

4.1.2. Aumento de la representación política en los Concejos Municipales



Ya se ha señalado que desde las elecciones de 2015 ha habido un aumento del número de partidos políticos representados en los 262 Concejos Municipales.

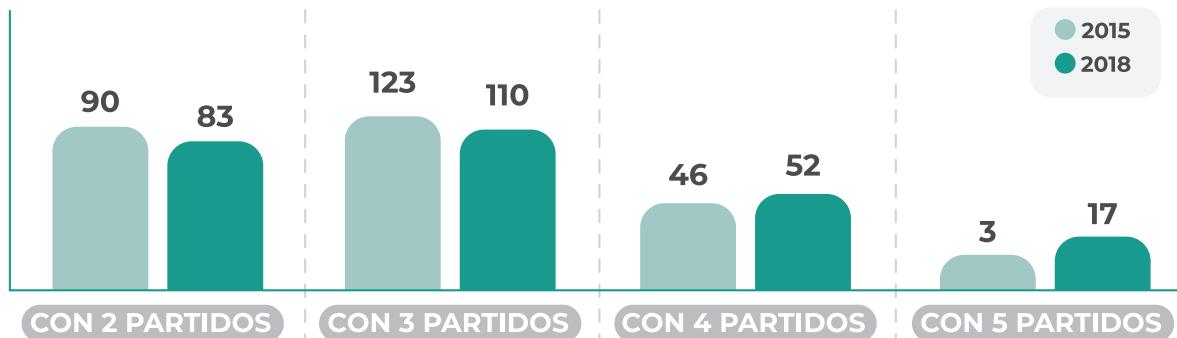
Los Departamentos con mayor cantidad de municipios con dos partidos políticos representados son en los que predominan los municipios pequeños como Chalatenango, Morazán, San Miguel y Usulután.

TABLA 7. Cantidad de municipios por departamento según número de partidos políticos representados en elecciones 2015 y 2018.

Departamento	Municipios con 2 partidos		Municipios con 3 partidos		Municipios con 4 partidos		Municipios con 5 partidos		Total MPIOS
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	
San Salvador	4		13	7	2	7		5	19
Santa Ana	1	2	8	3	4	5		3	13
San Miguel	10	10	9	4	1	5		1	20
La Libertad	6	3	13	8	3	8		3	22
Usulután	9	9	12	12	2	1		1	23
Sonsonate	1	1	6	5	7	8	2	2	16
La Unión	2	5	10	10	6	3			18
La Paz	8	8	10	10	4	4			22
Chalatenango	22	16	4	14	7	3			33
Cuscatlán		3	13	10	3	3			16
Ahuachapán	3	2	5	7	3	1	1	2	12
Morazán	12	13	13	12	1	1			26
San Vicente	8	7	3	5	2	1			13
Cabañas	4	4	4	3	1	2			9
Total general	90	83	123	110	46	52	3	17	262
%	34.35	31.68	46.95	41.98	17.56	19.85	1.15	6.49	

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

GRÁFICO 12. Cantidad de municipios según número de partidos representados en elecciones 2015 y 2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de resultados electorales 2015 y 2018 TSE.

La representación de partidos políticos en la integración de los Concejos Municipales ha tenido un aumento entre las elecciones de 2015 y 2018 en municipios grandes; el 64% de los municipios con doce Regidores propietarios y cuatro suplentes se integraron con tres partidos políticos y el 27% con dos partidos en 2015; mientras que para 2018 el 36% se integraron con cuatro partidos y el 45% con cinco partidos, es decir que el 81% de los municipios está integrado con cuatro y cinco partidos políticos, teniendo una disminución los municipios integrados con tres partidos quienes pasaron de 64% a 18%; Igual circunstancia ocurrió con los municipios de diez Regidores propietarios y cuatro suplentes los municipios integrados con tres partidos políticos pasaron del 78% a 17% entre las elecciones de 2015 y 2018, mientras que los municipios integrados por cuatro partidos políticos pasaron del 17% a 50% y los de cinco partidos del 6% al 33.33%.

44

Es importante acotar que de los tres municipios con cinco partidos políticos en 2015, dos fueron integrados con tres partidos que participaron en la contienda electoral con su bandera y por una coalición de dos partidos políticos, solo el caso de Juayúa fue integrado por cinco partidos que compitieron con su propia bandera. En las elecciones de 2018, de los 16 municipios que se integran con 5 partidos políticos, solo tres (Usulután, Sonsonate y Nahuizalco) se conforman con partidos que participaron con su propia bandera, diez municipios en la que participó una coalición de dos partidos políticos, dos municipios con una coalición de tres partidos políticos y un municipio (Nuevo Cuscatlán) con una colación de cuatro partidos políticos.

TABLA 8. Municipios integrados con cinco partidos políticos en elecciones 2015 y 2018.

ELECCIONES 2015			
No.	Municipio	Partidos y Coaliciones	# Regidores
1	Acajutla	PDC-PCN/ARENA/CD/FMLN	10
2	Juayua	ARENA/CD/FMLN/GANA/PCN	8
3	Jujutla	ARENA/FMLN/GANA/PCN-PDC	8
ELECCIONES 2018			
No.	Municipio	Partidos y Coaliciones	# Regidores
1	Apopa	ARENA/GANA/PDC/FMLN-CD	12
2	San Miguel	FMLN-CD/ARENA/GANA/PDC	12
3	Colón	ARENA/GANA/PCN/FMLN-CD	12
4	Santa Ana	ARENA/GANA/PDC/FMLN-PSP	12

ELECCIONES 2018

No.	Municipio	Partidos y Coaliciones	# Regidores
5	Ahuachapán	PCN/ARENA/FMLN-CD-PSD	12
6	San Martín	ARENA/GANA/PDC/FMLN-CD	10
7	Tonacatepeque	ARENA/GANA/PCN/FMLN-CD	10
8	Chalchuapa	ARENA/GANA/PCN/FMLN-PSP	10
9	Usulután	ARENA/FMLN/GANA/PCN/PDC	10
10	Sonsonate	ARENA/FMLN/GANA/PCN/PDC	10
11	Nahuizalco	FMLN/ARENA/GANA/PCN/PDC	10
12	Guazapa	ARENA/PCN/PDC/FMLN-CD	8
13	El Congo	GANA/ARENA/PCN/PDC-FMLN	8
14	San Francisco Menéndez	PCN-PDC/ARENA/FMLN/GANA	8
15	Tamanique	GANA-FMLN-CD/ARENA/PDC	6
16	Nuevo Cuscatlán	FMLN-CD-PSD-PSP/ARENA	4

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.....

Por su parte los municipios medianos con ocho y seis Regidores propietarios y cuatro suplentes **han tenido un comportamiento bastante homogéneo en ambas elecciones** prevaleciendo los municipios que se integran con tres y cuatro partidos políticos.

En los municipios pequeños con cuatro Regidores propietarios y cuatro suplentes **hay un predominio de los municipios que tienen dos y tres partidos políticos representados en ambas elecciones**. En al menos el 25% de los municipios donde se eligen a dos Regidores propietarios y cuatro suplentes cuentan con tres partidos políticos representados, prevaleciendo con un 67.74% los municipios con dos partidos en ambas elecciones.

TABLA 9. Cantidad de partidos políticos representados en los concejos municipales desagregado según cantidad de regidores en elecciones 2015 y 2018.

MUNICIPIOS CON 12 REGIDORES/AS PROPIETARIOS/AS Y 4 SUPLENTES

	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	3	27.27	0	-
Municipios con 3 partidos	7	63.64	2	18.18
Municipios con 4 partidos	1	9.09	4	36.36
Municipios con 5 partidos	0	-	5	45.45
Total	11		11	

MUNICIPIOS CON 10 REGIDORES/AS PROPIETARIOS/AS Y 4 SUPLENTES

	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	0	-	0	-
Municipios con 3 partidos	14	77.78	3	16.66
Municipios con 4 partidos	3	16.67	9	50
Municipios con 5 partidos	1	5.56	6	33.33
Total	18		18	

MUNICIPIOS CON 8 REGIDORES/AS PROPIETARIOS/AS Y 4 SUPLENTES

	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	7	16.67	4	9.52
Municipios con 3 partidos	17	40.48	16	38.10
Municipios con 4 partidos	16	38.10	19	45.24
Municipios con 5 partidos	2	4.76	3	7.14
Total	42		42	

46

MUNICIPIOS CON 6 REGIDORES/AS PROPIETARIOS/AS Y 4 SUPLENTES

	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	14	21.88	6	9.38
Municipios con 3 partidos	36	56.25	43	67.19
Municipios con 4 partidos	14	21.88	14	21.88
Municipios con 5 partidos	0	-	1	1.56
Total	64		64	

MUNICIPIOS CON 4 REGIDORES/AS PROPIETARIOS/AS Y 4 SUPLENTES

	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	27	39.13	34	49.28
Municipios con 3 partidos	34	49.28	30	43.48
Municipios con 4 partidos	8	11.59	4	5.80
Municipios con 5 partidos	0	-	1	1.45
Total	69		69	

MUNICIPIOS CON 2 REGIDORES/AS PROPIETARIOS/AS Y 4 SUPLENTES

	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Total	%	Total	%
Municipios con 2 partidos	39	67.24	39	67.24
Municipios con 3 partidos	15	25.86	16	27.59
Municipios con 4 partidos	4	6.90	3	5.17
Municipios con 5 partidos	0	-	0	-
Total	58		58	

Fuente: *Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.*



Hasta las elecciones de 2018 los partidos políticos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Cambio Democrático (CD), han sido los partidos más permanentes desde los Acuerdos de Paz, a los cuales se les ha sumado el partido Gran Alianza Nacionalista (GANA) desde 2012. Estos partidos son los que han accedido al poder local durante todo ese período, siendo ARENA y FMLN los que han gobernado la mayor cantidad de municipios.

Con la nueva forma de integración pluripartidaria de los Concejos Municipales, los partidos no solo tienen influencia en aquellos donde obtienen la mayoría de votos, y consecuentemente el derecho de gobernar poniendo al alcalde o alcaldesa, síndico o síndica y al menos el 50% de concejales, asegurando el control de las decisiones; sino también en los municipios donde no alcanzan la mayoría de votos pero obtienen la votación necesaria para ganar escaños municipales, pudiendo de alguna manera influir en las decisiones.

Como puede observarse en la tabla y gráficos siguientes, con el resultado de las elecciones municipales de 2015, ARENA, además de haber ganado mayoría en 119 municipios (45.42%), obtuvo regidores en 112 municipios más, llegando a tener representación política en un total de 231 municipios, es decir, en el 88.17% de los municipios del país; en 2018 ganó mayoría de votos en el 52.29% de los municipios (137) pero alcanzó representación en el 91.98% de los municipios.

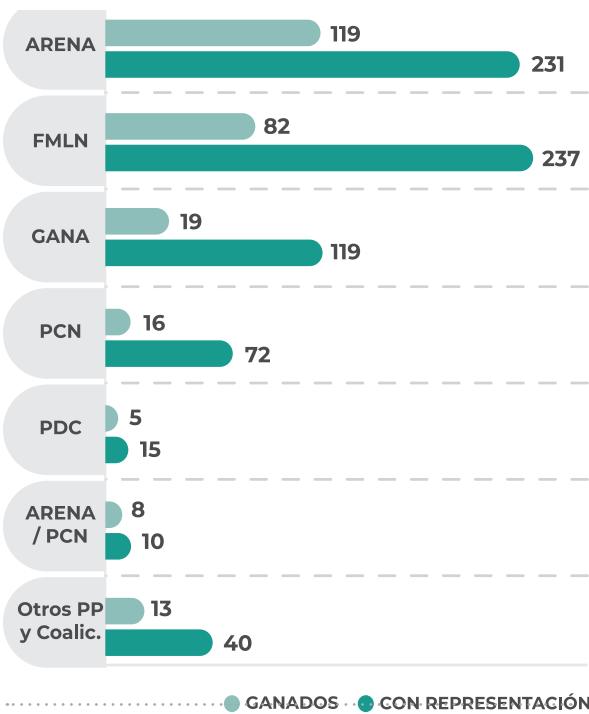
El FMLN, en 2015 obtuvo mayoría en el 31.3% de los municipios (82) y tuvo representación en el 90.46%; para 2018 ganó mayoría en el 23.28% de los municipios (61) y alcanzó a estar representado en el 72.9% de los municipios. En el caso de partidos pequeños como GANA y PCN, quienes en 2018 ganaron mayoría en el 9.92% y 9.16% de los municipios, pero alcanzaron a estar representados en el 47.71% y 38.17% de los municipios, respectivamente.

TABLA 10. Municipios gobernados y con representación en concejos municipales por partido político en elecciones 2015 y 2018.

Partido o Coalición	ELECCIONES 2015				ELECCIONES 2018			
	Cantidad de Municipios Ganados		Cantidad Municipios con Representación		Cantidad de Municipios Ganados		Cantidad Municipios con Representación	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
ARENA	119	45.42	231	88.17	137	52.29	241	91.98
FMLN	82	31.3	237	90.46	61	23.28	191	72.90
FMLN-CD	1		1	0.38	1	0.38	18	6.87
GANA	19	7.25	119	45.42	26	9.92	125	47.71
PCN	16	6.11	72	27.48	24	9.16	100	38.17
PDC	5	1.91	15	5.73	2	0.76	26	9.92
ARENA-PCN	8	3.05	10	3.82	2	0.76	3	1.15
OTROS PTDOS Y COALICIONES	12	4.96	39	14.89	9	3.44	52	19.85

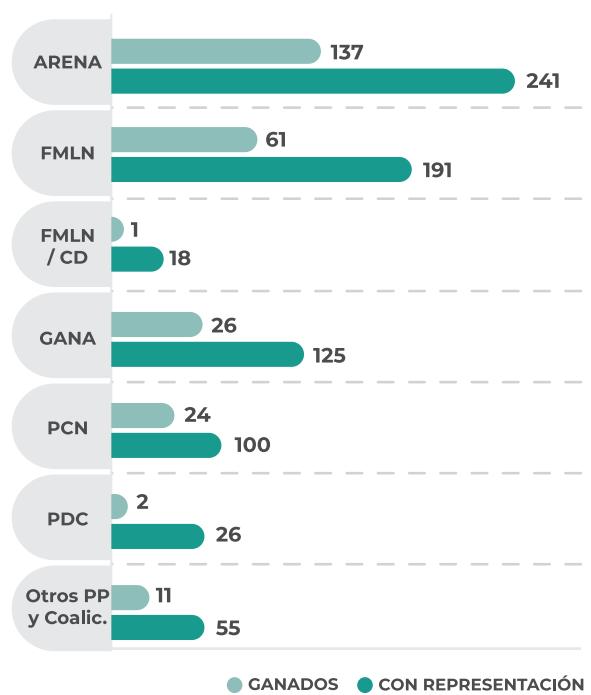
Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

GRÁFICO 13. Municipios gobernados y con representación política en el concejo municipal en el periodo 2015-2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE

GRÁFICO 14. Municipios gobernados y con representación política en el concejo municipal en el periodo 2018-2021.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

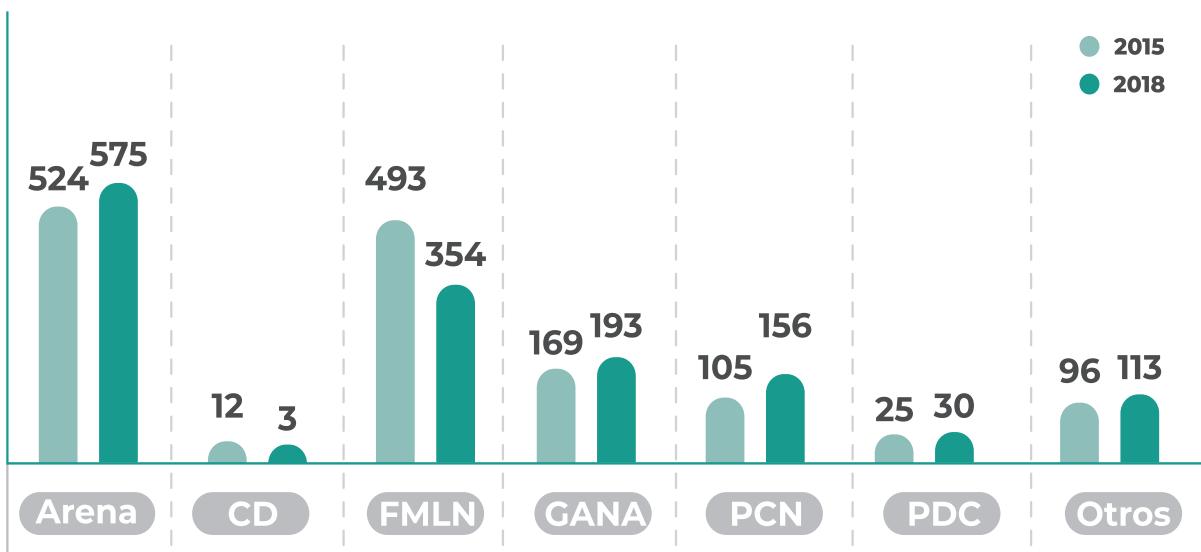
Un total de 1,424 regidores propietarios son electos para integrar los 262 Concejos Municipales. ARENA Y FMLN son los partidos con la mayor cantidad de regidores propietarios. Para las elecciones de 2015 y 2018 ARENA obtuvo el 36.8% y 40.4%, respectivamente; el FMLN alcanzó el 34.6% y 24.9% de los regidores propietarios, por su parte GANA logró el 11.9% y 13.6%, seguido del PCN con el 7.37% y 11%; siendo los partidos con menor cantidad de regidores el PDC con 1.76% y 2.11% y el CD con 0.84% y 0.21%, para cada una de las elecciones. En la categoría de otros encontramos a partidos y coaliciones que participan en las elecciones y que en suma alcanzaron el 6.11% y 6.49% de los regidores.

TABLA 11. Total nacional de regidores/as propietarios/as y suplentes por partido político en las elecciones 2015 y 2018.

Regidores/as	ARENA		CD		FMLN		GANAS		PCN		PDC		Otros		Total
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	
Propietarios/as	524	575	12	3	493	354	169	193	105	156	25	30	96	113	1424
%	36.8	40.4	0.84	0.21	34.6	24.9	11.9	13.6	7.37	11	1.76	2.11	6.74	7.94	
Suplentes	404	432	8	1	375	290	109	135	71	109	17	13	64	68	1048
%	38.55	41.22	0.76	0.1	35.78	27.67	10.4	12.88	6.77	10.4	1.62	1.24	6.11	6.49	

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

GRÁFICO 15. Cantidad de regidores/as propietarios/as por partido político en elecciones 2015 y 2018.

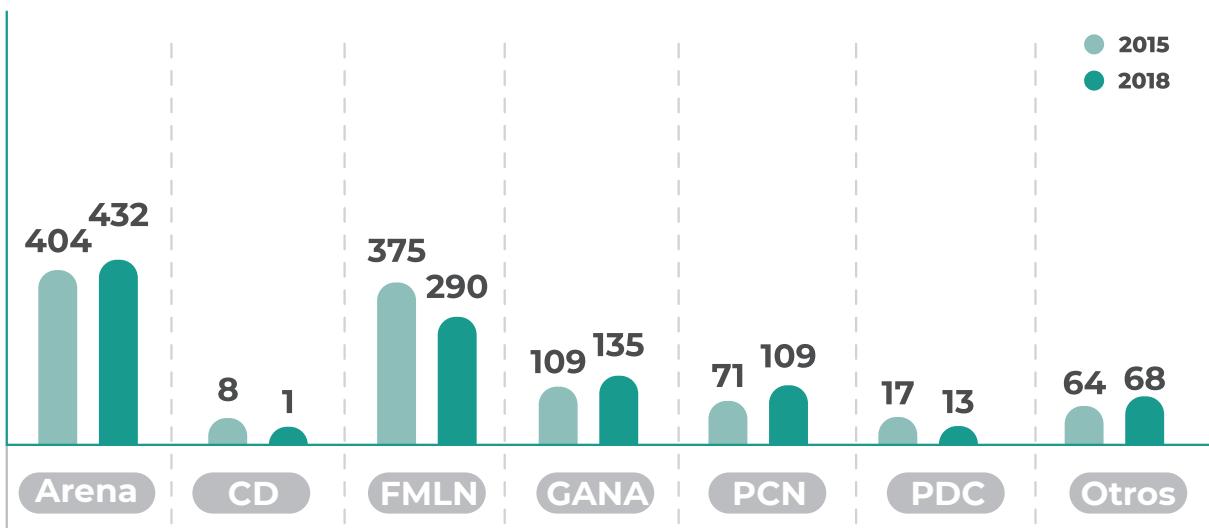


Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

50

En cuanto a regidores suplentes, son 1,048 los electos que pasan a integrar los 262 Concejos Municipales. ARENA obtuvo el 38.55% en las elecciones de 2015 y el 41.22% en las elecciones de 2018, seguido del FMLN con el 35.78% y el 27.67%. GANA obtiene el tercer mayor número de regidores con el 10.4% y el 12.88%, seguido del PCN con el 6.77% y 10.4%, respectivamente.

GRÁFICO 16. Cantidad de regidores suplentes por partido político en elecciones 2015 y 2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

TABLA 12. Total nacional y departamental de regidores propietarios por partido político en elecciones 2015 y 2018.

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GANA		PCN		PDC		Otros		Total
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	
San Salvador	66	79	0	0	71	43	11	19	11	10	2	8	19	21	180
Santa Ana	28	31	0	0	18	5	7	13	15	19	5	4	11	12	84
San Miguel	37	34	2	2	41	34	16	13	0	3	10	2	0	18	106
La Libertad	69	80	0	0	61	15	14	11	6	11	0	2	6	37	156
Usulután	40	45	4	0	50	50	18	19	8	5	0	1	0	0	120
Sonsonate	36	42	5	1	38	30	13	15	7	17	4	6	11	3	114
La Unión	24	46	0	0	26	23	21	11	2	7	1	5	18	0	92
La Paz	37	40	0	0	35	27	19	26	10	12	2	1	3	0	106
Chalatenango	36	35	1	0	33	30	6	17	16	16	0	0	10	4	102
Cuscatlán	30	29	0	0	28	20	5	3	17	22	0	1	2	7	82
Ahuachapán	33	26	0	0	22	15	7	5	0	21	0	0	14	9	76
Morazán	39	39	0	0	31	29	20	23	4	3	0	0	2	2	96
San Vicente	27	27	0	0	26	24	4	10	6	3	1	0	0	0	64
Cabañas	22	22	0	0	13	9	8	8	3	7	0	0	0	0	46
Total general	524	575	12	3	493	354	169	193	105	156	25	30	96	113	1424
%	0.21	34.6	0.21	0.21	34.6	24.9	11.9	13.6	7.37	11	1.76	2.11	6.74	7.94	

Fuente: *Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.*

TABLA 13. Total nacional y departamental de regidores suplentes por partido político en elecciones 2015 y 2018.

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GANA		PCN		PDC		Otros		Total
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	
San Salvador	66	79	0	0	71	43	11	19	11	10	2	8	19	21	180
Santa Ana	28	31	0	0	18	5	7	13	15	19	5	4	11	12	84
San Miguel	37	34	2	2	41	34	16	13	0	3	10	2	0	18	106
La Libertad	69	80	0	0	61	15	14	11	6	11	0	2	6	37	156
Usulután	40	45	4	0	50	50	18	19	8	5	0	1	0	0	120
Sonsonate	36	42	5	1	38	30	13	15	7	17	4	6	11	3	114
La Unión	24	46	0	0	26	23	21	11	2	7	1	5	18	0	92
La Paz	37	40	0	0	35	27	19	26	10	12	2	1	3	0	106
Chalatenango	36	35	1	0	33	30	6	17	16	16	0	0	10	4	102

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GANA		PCN		PDC		Otros		Total
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018	
Cuscatlán	30	29	0	0	28	20	5	3	17	22	0	1	2	7	82
Ahuachapán	33	26	0	0	22	15	7	5	0	21	0	0	14	9	76
Morazán	39	39	0	0	31	29	20	23	4	3	0	0	2	2	96
San Vicente	27	27	0	0	26	24	4	10	6	3	1	0	0	0	64
Cabañas	22	22	0	0	13	9	8	8	3	7	0	0	0	0	46
Total general	524	575	12	3	493	354	169	193	105	156	25	30	96	113	1424
%	0.21	34.6	0.21	0.21	34.6	24.9	11.9	13.6	7.37	11	1.76	2.11	6.74	7.94	

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

Conclusión:

Reafirmamos que, con la aplicación de las nuevas reglas de integración de los Concejos Municipales, desde las elecciones de 2015 se evidencia un aumento en la representación política; pasamos de la integración unipartidaria a un modelo que posibilita la integración de Concejos Municipales con la participación de dos o más partidos políticos, siendo cinco el mayor número de partidos políticos representados en un gobierno municipal. Con estas nuevas reglas, los partidos políticos muestran su presencia.

Con la nueva forma de integración pluripartidaria de los Concejos Municipales, los partidos no solo tienen influencia en aquellos donde obtienen la mayoría de votos, y consecuentemente el derecho de gobernar poniendo al alcalde o alcaldesa y al síndico o síndica, y al menos el 50% de concejales, asegurando el control de las decisiones; sino también en aquellos municipios donde en condiciones de minoría siempre ganan una cuota de poder que les permite tener algún grado de incidencia en la gestión pública local.

4.1.3 Participación política de las mujeres en los Concejos Municipales Plurales

En cuanto a la participación de mujeres en política, aún existe una brecha muy marcada por la desigualdad en los puestos de toma de decisión, las causas de esta disparidad radican en problemas estructurales y la construcción socio-cultural eminentemente machista; ser mujer en política ha significado un desafío histórico, su reconocimiento como ciudadana y el derecho a ejercer el sufragio se da a partir de 1939, siempre que estas tuvieran 25 años y estuvieran casadas, o solteras de 30 años con certificado escolar al menos de sexto grado; y a partir de 1950 se reconoce la ciudadanía sin distinción de sexo a partir de los 18 años, es decir hace 70 años .

A partir de 1952 la inserción de la mujer en política ha sido un proceso que se ha visto enfrentado a la resistencia de la cultura machista, a la desigualdad social y económica, que desemboca en una serie de variables que han dificultado la participación política de las mismas.

La lucha de las mujeres por su participación en política ha evidenciado importantes logros, entre ellos, el establecimiento de normas que obligan la inclusión de las mujeres mediante cuotas.

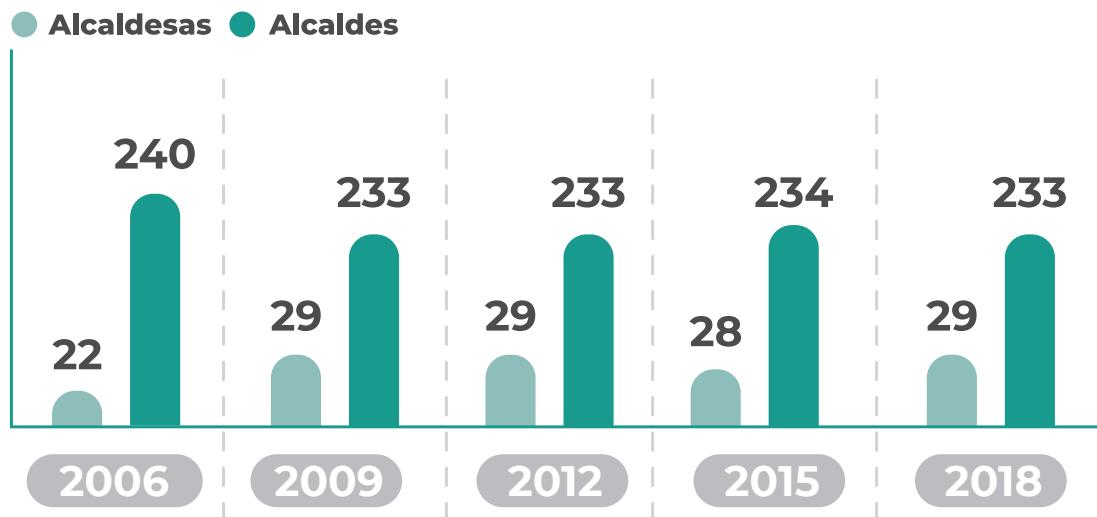
El Decreto Legislativo No. 159 del 29 de octubre de 2015, reformó la Ley de Partidos Políticos, sustituyendo el texto del Art. 38, incluyendo las normas relativas a la cuota de género, estableciéndose que las planillas para la elección de Diputaciones y Concejos Municipales deben integrarse al menos con el treinta por ciento de participación de mujeres; para el caso de las planillas de Concejos Municipales esta condición es exigible a los partidos políticos o coaliciones, tanto para las planillas en caso de ganar la elección, como en la planilla en caso de no obtener la mayoría simple. Esta reforma incluyó además la exigencia para que los partidos políticos prevean en sus respectivos reglamentos los mecanismos que garanticen la cuota de género en los procesos de elecciones internas, tanto para autoridades partidarias como para candidaturas a cargo de elección popular.



Las mujeres representan el 52.6% del actual Registro Electoral; sin embargo, no están siendo bien representadas, ni ocupando puestos de poder a pesar de las normativas existentes, ya que las mismas se aplican con cierta discrecionalidad partidaria en función de cumplir con la formalidad, asignando en muchos casos cargos de suplencia a las mujeres para llenar la cuota legalmente establecida, incumpliendo con el enfoque de igualdad sustantiva que según la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) tiene por objeto “modificar las circunstancias que han impedido a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades mediante medidas que abarcan una gama de instrumentos, políticas y prácticas legislativas, ejecutivas y administrativas”.

En el ámbito municipal, las mujeres constituyen una minoría en puestos de poder; sólo el 11.07% de los Concejos Municipales son presididos por mujeres que ostentan el cargo de alcaldesa, desde las elecciones de 2009.

GRÁFICO 17. Número de alcaldesas y alcaldes en elecciones de 2009 a 2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

54

Para las elecciones de 2015, los departamentos de Santa Ana y La Libertad tuvieron el porcentaje más alto de alcaldesas, con 23.08% y 22.73% respectivamente, seguido de Cuscatlán con el 18.75%; San Salvador y Cabañas no tuvieron ninguna alcaldesa en sus respectivos municipios.

Para las elecciones de 2018 el departamento de San Vicente tuvo el 30.77% de sus municipios presididos por una mujer alcaldesa, seguido de Santa Ana con 23.08%, Cuscatlán y Sonsonate con el 18.75% y de La Libertad con 18.18%. San Miguel y Cabañas no cuentan con mujeres alcaldesas.

TABLA 14. Alcaldes y alcaldesas por departamento en elecciones 2015 y 2018.

Departamentos	Total Alcalde/ Alcaldesa	ELECCIONES 2015				ELECCIONES 2018			
		Alcaldesa		Alcalde		Alcaldesa		Alcalde	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
San Salvador	19			19	100	1	5.26	18	94.74
Santa Ana	13	3	23.08	10	76.92	3	23.08	10	76.92
San Miguel	20	1	5	19	95			20	100
La Libertad	22	5	22.73	17	77.27	4	18.18	18	81.82
Usulután	23	1	4.35	22	95.65	2	8.7	21	91.3
Sonsonate	16	4	25	12	75	3	18.75	13	81.25

Departamentos	Total Alcalde/ Alcaldesa	ELECCIONES 2015				ELECCIONES 2018			
		Alcaldesa		Alcalde		Alcaldesa		Alcalde	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
La Unión	18	1	5.56	17	94.44	1	5.56	17	94.44
La Paz	22	3	13.64	19	86.36	2	9.09	20	90.91
Chalatenango	33	1	3.03	32	96.97	2	6.06	31	93.94
Cuscatlán	16	3	18.75	13	81.25	3	18.75	13	81.25
Ahuachapán	12	2	16.67	10	83.33	2	16.67	10	83.33
Morazán	26	2	7.69	24	92.31	2	7.69	24	92.31
San Vicente	13	2	15.38	11	84.62	4	30.77	9	69.23
Cabañas	9			9	100			9	100
Total	262	28	10.69	234	89.31	29	10.69	234	89.31

Fuente: *Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.*

La normativa exige a los partidos políticos asegurar la cuota de género en sus procesos de elecciones internas, la cuota mínima del 30% es aplicable a la integración de las planillas de candidatos a regidores, pero no a la cantidad de candidatos a alcaldes y alcaldesas o síndicos y síndicas. En las elecciones internas de los partidos políticos para elegir candidaturas a alcaldes y alcaldesas para las elecciones de 2018, las mujeres representaron el 14.10% del total de las personas que participaron como candidatas en el partido ARENA, el 13.87% en el FMLN y el 26.56% en CD. De otros partidos no se cuenta con información. **En ARENA, de 37 postulantes resultaron electas candidatas a alcaldesa un total de 29 mujeres, representando el 11.07% del total de las candidaturas a alcalde o alcaldesa, y en el FMLN resultaron electas las 38 mujeres propuestas, representando el 14.5% del total de las personas candidatas, y 26.56% del total de candidaturas presentadas por el partido CD.**

TABLA 15. Participación de mujeres en elecciones internas para candidaturas a alcaldes en elecciones 2018

Partido	Cargo	Postulantes elecciones internas	%	Electas candidatas	%	Global
ARENA	Alcaldesa	37	14.10	29	78	11.07
CD	Alcaldesa	17	26.56	17	100	26.56
FMLN	Alcaldesa	38	13.87	38	100	14.5
PCN	No proporcionaron información					
PDC	No proporcionaron información					
GAN	No hay datos					

Fuente: *Elaboración propia con base a datos de Informe de Democracia Interna de los Partidos 2017, Acción Ciudadana.*

La oferta electoral femenina para el cargo de alcalde o alcaldesa por parte de los partidos políticos es limitada, como consecuencia, el resultado de mujeres electas alcaldesa tendrá menores oportunidades.



En tres partidos políticos se postularon en las elecciones internas un total de 92, de allí resultaron electas como candidatas un total de 84 mujeres, y de ellas solo 19 fueron electas como alcaldesas. De las 29 mujeres candidatas de ARENA resultaron electas 15 en el cargo de alcaldesa, lo que representa el 51.72% de la oferta electoral femenina presentada, en el FMLN de las 38 candidatas resultaron electa cinco, es decir el 13.18% de la oferta electoral femenina presentada.

TABLA 16. Oferta electoral femenina por partido político en elecciones 2018.

Partido	Postulantes elecciones internas	Electas candidatas	Electas Alcaldesas	%
ARENA	37	29	15	51.72
CD	17	17	0	-
FMLN	38	38	5	13.18
Total	92	84	19	22.62%

Fuente: *Elaboración propia.*

ARENA, FMLN, GANA y PCN son los partidos políticos que ganaron el 90% de alcaldes y alcaldesas en las elecciones de 2015, y el 94.66% en las elecciones de 2018; ARENA concentra la mitad y el FMLN un cuarto del total, concentrando el 75% de alcaldes y alcaldesas entre los dos partidos políticos.

TABLA 17. Participación de mujeres en elecciones internas para candidaturas a alcaldes en elecciones 2018

Partido político o coalición	ELECCIONES 2015		ELECCIONES 2018	
	Municipios Ganados	%	Municipios Ganados	%
ARENA	119	45.42	137	52.29
FMLN	82	31.30	61	23.28
GAN	19	7.25	26	9.92
PCN	16	6.11	24	9.16
	236	90.08	248	94.66
Otros partidos y coaliciones	26	9.92	14	5.34
Total	262		262	

Fuente: *Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.*

Las mujeres constituyen una minoría dentro de las personas electas como alcaldes o alcaldesas por partido político, tal como se muestra en los siguientes gráficos:

GRÁFICO 18. Alcaldesas electas por partidos políticos en elecciones 2015.

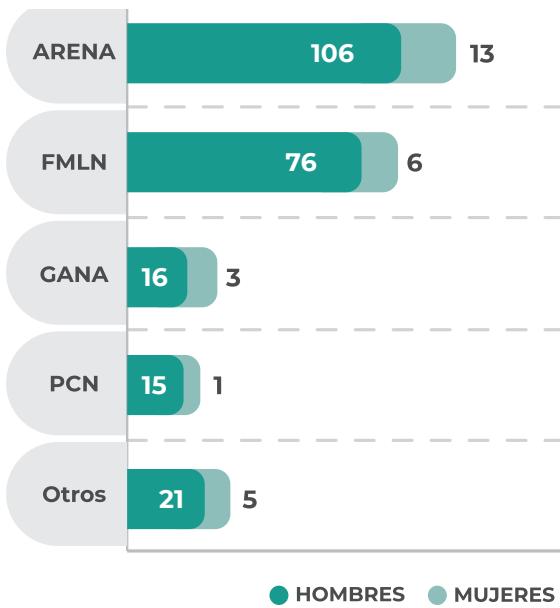
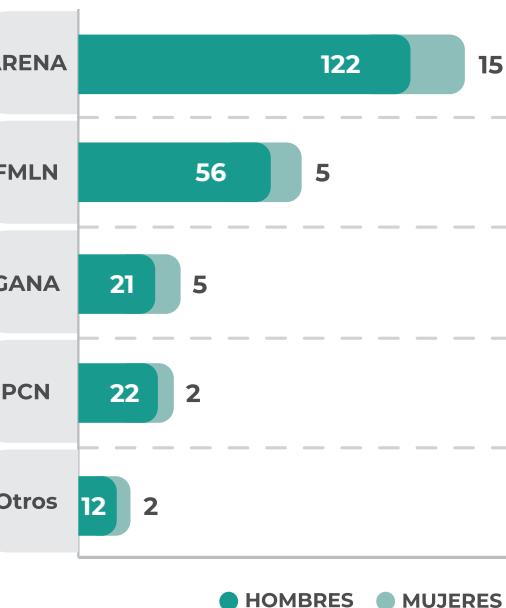


GRÁFICO 19. Alcaldesas electas por partidos políticos en elecciones 2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

Del total de candidatos electos a alcalde o alcaldesa en las elecciones de 2015, el partido GANA tuvo el porcentaje más alto de mujeres electas con 15.79%, seguido de ARENA con el 10.92%, el FMLN con 7.32% y el PCN con el menor porcentaje de mujeres electas, con el 6.25%. Para las elecciones de 2018 GANA mantiene el mayor porcentaje con el 19.23%, seguido de ARENA con 10.95%, el PCN con 8.33% y el FMLN con el menor porcentaje de mujeres electas, con 8.20%.

TABLA 18. Alcaldesas y alcaldes por partido político en elecciones 2015 y 2018.

Partido / Coalición	Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2015				Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2018				
		Alcaldesa		Alcalde			Alcaldesa		Alcalde		
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
ARENA	119	13	10.92	106	89.08	137	15	10.95	122	89.05	
ARENA/PCN	8	2	25	6	75	2			2	100.00	
ARENA/PDC	2		-	2	100						
CD	1		-	1	100						
FMLN	82	6	7.32	76	92.68	61	5	8.20	56	91.80	

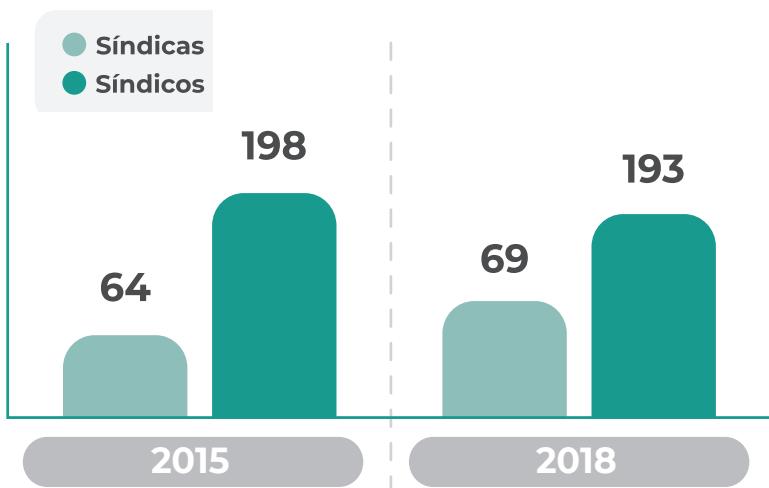
Partido / Coalición	Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2015				Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2018				
		Alcaldesa		Alcalde			Alcaldesa		Alcalde		
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
FMLN/CD	1	1	100		-	1		-	1	100	
FMLN-CD-PSD-PSP						1	1	100		-	
FMLN/GANA	1		-	1	100	1		-	1	100	
FMLN/PSP	1		-	1	100						
FPS						1		-	1	100	
GANA	19	3	15.79	16	84.21	26	5	19.23	21	80.77	
GANA-FMLN-CD						1		-	1	100	
PCN	16	1	6.25	15	93.75	24	2	8.33	22	91.67	
PCN/ARENA	2		-	2	100						
PCN/PDC	2		-	2	100	1		-	1	100	
PDC	5	1	20	4	80	2	1	50	1	50	
PDC/ARENA	1	1	100		-						
PDC-FMLN						1		-	1	100	
PDC/PCN	1		-	1	100	2		-	2	100	
PSD	1		-	1	100	1		-	1	100	
Total	262	28	10.69	234	89.31	262	29	10.69	234	89.31	

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

La participación de mujeres en el cargo de síndico o síndica es mayor con respecto a los cargos de alcalde o alcaldesa.

El 24.43% de los Concejos Municipales tenían a una mujer en el cargo de síndica, como resultado de las elecciones 2015, y el 26.34% como resultado de las elecciones 2018.

GRÁFICO 20. Síndicas y síndicos en elecciones 2015 y 2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

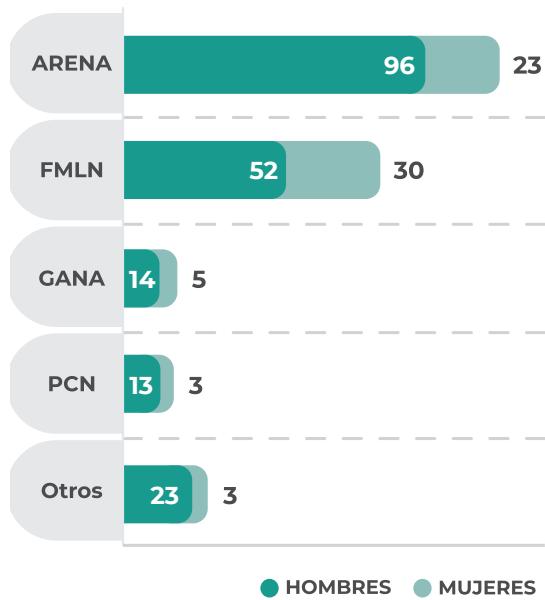
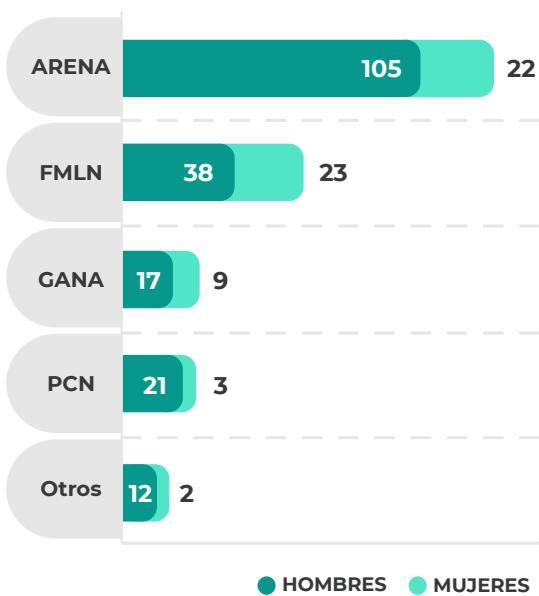
Ahuachapán (41.67%), Cabañas (33.33%), La Libertad (31.82%), San Vicente (30.77%), Chalatenango (27.27%) y San Salvador (26.32%) estuvieron por encima del 24.43% de síndicas electas en promedio en las elecciones de 2015; Cuscatlán (43.75%), La Libertad (40.91%), Usulután (39.13%), La Paz (36.36%) y San Salvador (31.58%) estuvieron por encima del promedio de 26.34% de síndicas electas en las elecciones de 2018.

TABLA 19. Síndicas y síndicos por departamento en elecciones 2015 y 2018.

Departamento	Total Alcalde / Alcaldesa	Elecciones 2015				Elecciones 2018			
		Sindica		Sindico		Sindica		Sindico	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ahuachapán	12	5	41.67	7	58.33	2	16.67	10	83.33
Cabañas	9	3	33.33	6	66.67	2	22.22	7	77.78
Chalatenango	33	9	27.27	24	72.73	6	18.18	27	81.82
Cuscatlán	16	3	18.75	13	81.25	7	43.75	9	56.25
La Libertad	22	7	31.82	15	68.18	9	40.91	13	59.09
La Paz	22	4	18.18	18	81.82	8	36.36	14	63.64
La Unión	18	4	22.22	14	77.78	5	27.78	13	72.22
Morazán	26	3	11.54	23	88.46	4	15.38	22	84.62
San Miguel	20	5	25	15	75	4	20	16	80
San Salvador	19	5	26.32	14	73.68	6	31.58	13	68.42
San Vicente	13	4	30.77	9	69.23	3	23.08	10	76.92
Santa Ana	13	3	23.08	10	76.92	-	-	13	100
Sonsonate	16	4	25	12	75	4	25	12	75
Usulután	23	5	21.74	18	78.26	9	39.13	14	60.87
Total	262	64	24.43	198	75.57	69	26.34	193	73.66

Fuente: *Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.*

- **El FMLN es el partido político con la mayor cantidad de mujeres electas para el cargo de síndica en las elecciones 2015 y 2018,** con un total de 30 y 23, respectivamente, seguido de ARENA con 23 y 22 mujeres síndicas y GANA con 5 y 9 mujeres síndicas.

GRÁFICO 21. Alcaldesas electas por partidos políticos en elecciones 2015.**GRÁFICO 22.** Alcaldesas electas por partidos políticos en elecciones 2018.

Fuente: *Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.*

TABLA 20. Síndicas y síndicos por partido político en elecciones 2015 y 2018.

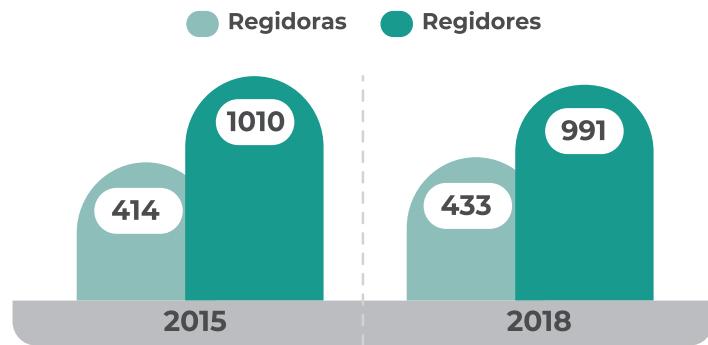
Partido / Coalición	Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2015				Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2018				
		Alcaldesa		Alcalde			Alcaldesa		Alcalde		
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
ARENA	119	23	19.33	96	80.67	137	32	23.36	105	76.64	
ARENA/PCN	8	2	25	6	75	2			2	100.00	
ARENA/PDC	2		-	2	100						
CD	1		-	1	100						
FMLN	82	30	36.59	52	63.41	61	23	37.7	38	62.3	
FMLN/CD	1		-	1	100	1		-	1	100	
FMLN-CD-PSD-PSP						1			1	100	
FMLN/GANA	1		-	1	100	1		-	1	100	
FMLN/PSP	1	1	100		-						
FPS						1		-	1	100	
GANAS	19	5	26.32	14	73.68	26	9	34.62	17	65.38	
GANAS-FMLN-CD						1	1	100		-	
PCN	16	3	18.75	13	81.25	24	3	12.5	21	87.5	
PCN/ARENA	2		-	2	100						
PCN/PDC	2		-	2	100	1	1	100			

Partido / Coalición	Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2015				Total Municipios Ganados	ELECCIONES 2018				
		Alcaldesa		Alcalde			Alcaldesa		Alcalde		
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%	
PDC	5		-	4	100	2		-	2	100	
PDC/ARENA	1		-	1	100						
PDC-FMLN						1		-	1	100	
PDC/PCN	1		-	1	100	2		-	2	100	
PSD	1		-	1	100	1		-	1	100	
Total	262	64	24.43	198	75.57	262	69	10.69	193	73.66	

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

De las 1,424 personas regidoras propietarias que se eligen, **414 fueron mujeres en las elecciones de 2015, correspondiente al 29.07%, y 433 en las elecciones de 2018, equivalente al 30.41%**. En las elecciones de 2015, el departamento de Cuscatlán tuvo el mayor porcentaje de mujeres regidoras propietarias, con 40.24%, seguido de Chalatenango con el 35.29%; en las elecciones de 2018 fue Chalatenango con 42.16% y Cuscatlán con el 34.15%.

GRÁFICO 23. Regidoras y regidores propietarios en elecciones 2015 Y 2018.



Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

TABLA 21. Regidoras y regidores propietarios por departamento en elecciones 2015 y 2018.

Departamento	Total general	Elecciones 2015				Elecciones 2018			
		Regidoras		Regidores		Regidoras		Regidores	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ahuachapán	76	16	21.05	60	78.95	23	30.26	53	69.74
Cabañas	46	10	21.74	36	78.26	12	26.09	34	73.91
Chalatenango	102	36	35.29	66	64.71	43	42.16	59	57.84
Cuscatlán	82	33	40.24	49	59.76	28	34.15	54	65.85
La Libertad	156	47	30.13	109	69.87	46	29.49	110	70.51
La Paz	106	29	27.36	77	72.64	33	31.13	73	68.87
La Unión	92	24	26.09	68	73.91	16	17.39	76	82.61

Departamento	Total general	Elecciones 2015				Elecciones 2018			
		Regidoras		Regidores		Regidoras		Regidores	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Morazán	96	32	33.33	64	66.67	30	31.25	66	68.75
San Miguel	106	22	20.75	84	79.25	28	26.42	78	73.58
San Salvador	180	58	32.22	122	67.78	58	32.22	122	67.78
San Vicente	64	18	28.13	46	71.88	22	34.38	42	65.63
Santa Ana	84	18	21.43	66	78.57	23	27.38	61	72.62
Sonsonate	114	31	27.19	83	72.81	36	31.58	78	68.42
Usulután	120	40	33.33	80	66.67	35	29.17	85	70.83
Total	1424	414	29.07	1010	70.93	433	30.41	991	69.59

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

El FMLN fue el partido político con mayor porcentaje de mujeres regidoras propietarias en las elecciones de 2015 con el 36.5% y con el 39% en las elecciones de 2018, seguido de ARENA con el 26.3% y el 28%.

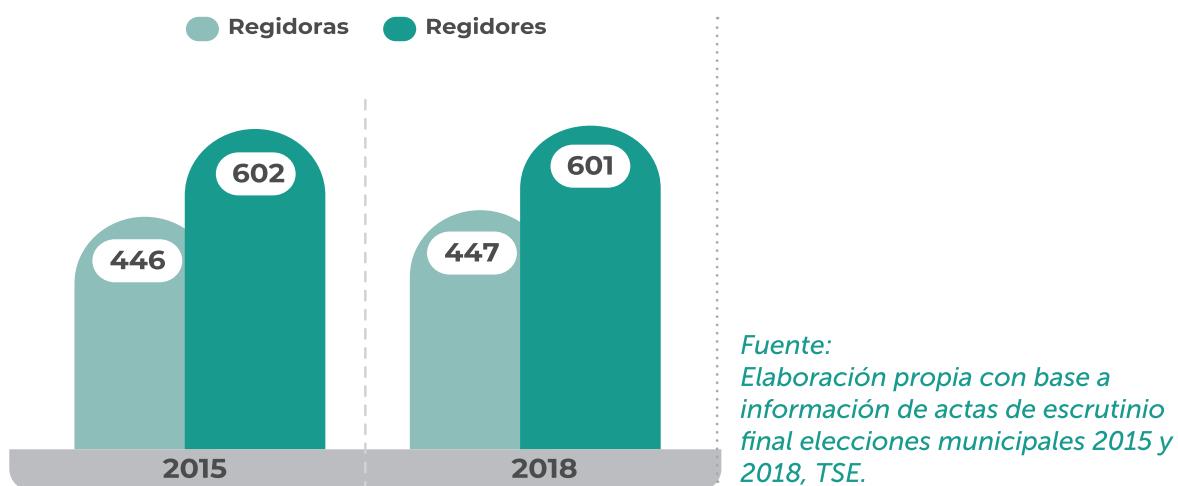
TABLA 22. Regidoras y regidores propietarios por partido político en elecciones 2015 y 2018.

Partido	Elecciones 2015					Elecciones 2018				
	Total	M	%	H	%	Total	M	%	H	%
ARENA	524	138	26.3	386	73.7	575	161	28	414	72
CD	12	1	8.33	11	91.7	3	0	0	3	100
FMLN	493	180	36.5	313	63.5	354	138	39	216	61
GAN	169	38	22.5	131	77.5	193	46	23.8	147	76.2
PCN	105	27	25.7	78	74.3	156	44	28.2	112	71.8
PDC	25	7	28	18	72	30	8	26.7	22	73.3
Otros partidos y coaliciones	96	23	24	73	76	113	36	31.9	77	68.1
Total	1424	414	29.1	1010	70.9	1424	433	30.4	991	69.6

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

De las 1,048 personas regidoras suplentes que se eligen en la elección municipal, 446 fueron mujeres en 2015, es decir, el 42.56% y un total de 447 en 2018, equivalente al 42.65%.

GRÁFICO 24. Regidoras y regidores propietarios EN ELECCIONES 2015 Y 2018.



Fuente:

Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

● **Ahuachapán es el departamento con el mayor porcentaje de mujeres regidoras suplentes** con el 47.92% en las elecciones de 2015 y con el 62.5% en las elecciones de 2018.

TABLA 23. Regidoras y regidores suplentes por departamento en elecciones 2015 y 2018.

Departamento	Total general	Elecciones 2015				Elecciones 2018			
		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ahuachapán	48	23	47.92	25	52.08	30	62.5	18	37.5
Cabañas	36	14	38.89	22	61.11	17	47.22	19	52.78
Chalatenango	132	62	46.97	70	53.03	53	40.15	79	59.85
Cuscatlán	64	25	39.06	39	60.94	22	34.38	42	65.62
La Libertad	88	31	35.23	57	64.77	38	43.18	50	56.82
La Paz	88	40	45.45	48	54.55	35	39.77	53	60.23
La Unión	72	32	44.44	40	55.56	33	45.83	39	54.17
Morazán	104	48	46.15	56	53.85	48	46.15	56	53.85
San Miguel	80	37	46.25	43	53.75	35	43.75	45	56.25
San Salvador	76	33	43.42	43	56.58	25	32.9	51	67.1
San Vicente	52	23	44.23	29	55.77	24	46.15	28	53.85
Santa Ana	52	19	36.54	33	63.46	22	42.31	30	57.69
Sonsonate	64	27	42.19	37	57.81	29	45.31	35	54.69
Usulután	92	32	34.78	60	65.22	36	39.13	56	60.87
Total por sexo	1048	446	42.6	602	57.44	447	42.65	601	57.35

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

El FMLN fue el partido con mayor porcentaje de mujeres regidoras suplentes en las elecciones de 2015 **con el 46.4%** y ARENA en las elecciones de 2018 **con el 45.4%**.

TABLA 24. Regidoras y regidores suplentes por partido político en elecciones 2015 y 2018.

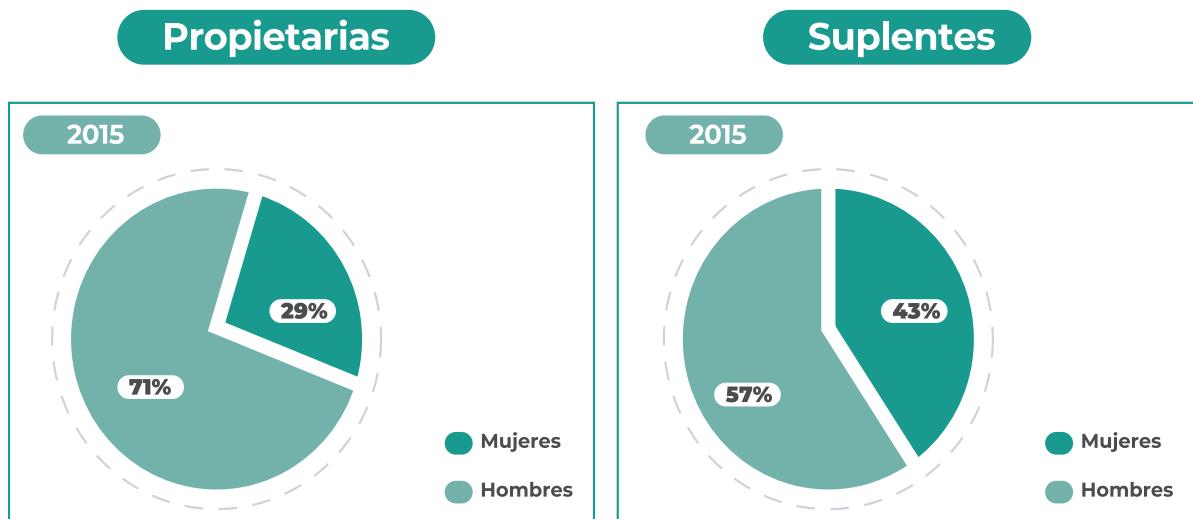
Partido / Coalición	Elecciones 2015					Elecciones 2018				
	Total	M		H		Total	M		H	
ARENA	404	169	41.8	235	58.2	432	196	45.4	236	54.6
CD	8	3	37.5	5	62.5	1	1	100	0	0
FMLN	375	174	46.4	201	53.6	290	122	42.1	168	57.9
GAN	109	44	40.4	65	59.6	135	52	38.5	83	61.5
PCN	71	20	28.2	51	71.8	109	40	36.7	69	63.3
PDC	17	6	35.3	11	64.7	13	3	23.1	10	76.9
Otros partidos y coaliciones	64	30	46.9	34	53.1	68	33	48.5	35	51.5
Total	1048	446	42.6	602	57.4	1048	447	42.7	601	57.3

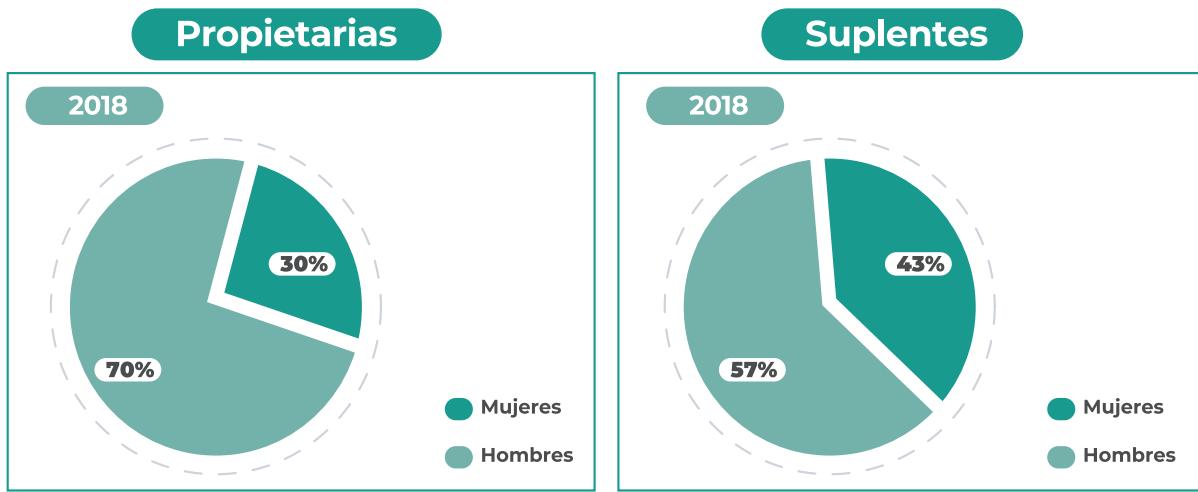
64

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

Es evidente que el porcentaje en puestos de regidoras suplentes es mayor con respecto al de regidoras propietarias en ambas elecciones, lo que podría indicar que las mujeres siguen siendo relegadas a puestos de menor importancia.

GRÁFICO 25. Regidoras electas propietarias y suplentes 2015 y 2018.





Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

Conclusión:

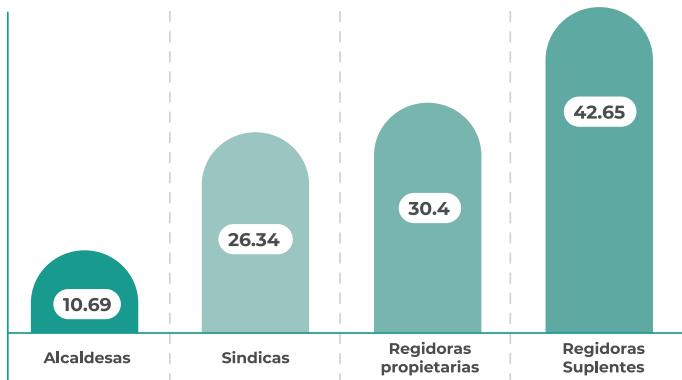
La participación política de la mujer sigue siendo un reto. La existencia de algunas reglas que establecen cuotas de género son aún insuficientes para garantizar la efectiva participación de las mujeres, particularmente en cargos de importancia como el de alcaldesa.

Las reglas de cuotas se aplican a determinadas planillas, pero no al universo de cargos específicos como alcaldes y alcaldesas o síndicos y síndicas. En el caso de las planillas, la cuota no hace una separación entre cargos de propietarios y suplentes, para que la cuota se cumpla de forma diferenciada, sino que dicha cuota es aplicable a la planilla en general, lo que explica porqué las mujeres ocupan mayores porcentajes en cargos de suplentes.

De acuerdo con los datos de participación política de las mujeres, podemos concluir que entre menor importancia tiene el cargo, las mujeres ocupan un mayor espacio, y viceversa, entre más importante es el cargo las mujeres tienen menores espacios. En cargos de alcaldesa, las mujeres representan el 10.69%, en cargos de síndica han alcanzado el 26.34%, en el cargo de regidoras propietarias el 30.40% y para regidoras suplentes el 42.65%.

Por otra parte, las reglas de cuotas de género son para la participación en las candidaturas, no así para conformación de las autoridades.

GRÁFICO 26. Porcentajes de participación de mujeres según cargo.



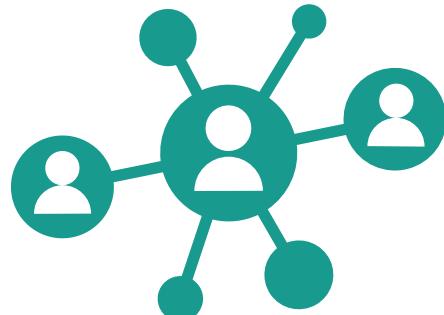
Fuente:
Elaboración propia con base a
información de actas de escrutinio final
elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

4.2

Despolarización de la sociedad

Un aspecto importante al hablar de despolarización política es aclarar qué se entiende por dicho término. Las personas que estudian la política como ciencia tienen diferentes acepciones; se dice que puede hacer referencia a la polarización económica o política, la primera referida a la desigualdad económica, la cual se puede identificar en las cifras e indicadores económicos, mientras que un segundo tipo es denominada ideológica, la cual se encuentra mediada fundamentalmente por las posiciones de los partidos políticos.

66 En el país se ha escrito e investigado sobre la polarización, señalando que la misma encuentra diversas maneras de expresión, pero también supone dos posiciones que se enfrentan entre sí: supone “hacer una comparación entre los extremos de un continuo, en este caso político. Pero lo político aquí puede manifestarse de diversas formas y es necesario entonces hablar de qué tipo de polarización estamos hablando” (Artiga G, A, 2007, p. 5-6).



También resulta importante considerar el aporte teórico que sobre esto hace Ignacio Martín Baró (1983), que si bien fue escrito en la década de 1980 es siempre tan actual.

“ Entendemos aquí por la polarización aquel **proceso psicosocial por el cual las posturas ante un determinado problema tienden a reducirse cada vez más a dos esquemas opuestos y excluyentes al interior de un determinado ámbito social.** Se da polarización social cuando la postura de un grupo supone la referencia negativa a la postura de otro grupo, considerado como rival. Se trata, por tanto, de un fenómeno dinámico, un proceso de fuerzas sociales donde el acercamiento a uno de los polos arrastra no sólo el alejamiento, sino el rechazo activo del otro (Martín-Baró, 1983, p. 130).

Se toma el tema de la disminución de la polarización de la sociedad porque es uno de los objetivos que se planteó la conformación de los concejos municipales plurales. En relación con este aporte que se esperaba, hay que señalar que, dado que se trata de un elemento de índole más ideológico, resulta natural pensar que desde 2015 en que se instalaron los concejos municipales plurales es poco lo que se iba a avanzar en esto, y de hecho, las opiniones vertidas por las personas que fueron sujetas de este estudio; tanto a nivel de entrevistas como de encuestas, dan una lectura que muestra cierta reserva en torno a esta contribución, aunque las mismas están referidas a la polarización al interior de los concejos municipales y no tanto de la sociedad en su conjunto.



En relación a la contribución de disminuir la polarización política, no estoy tan segura, la verdad y por mi trabajo en el Departamento de La Libertad, algunos alcaldes no respetan al concejo, y por ejemplo, cuando realicé entrevistas a los alcaldes para un proyecto, uno de ellos me dijo:



“aquí está mi Concejo, pero solo son de mi partido, en quienes yo confío”.

Desde ese día, me di cuenta de que sigue existiendo polarización (E1).

Pero también existen otras opiniones que hacen ver que se ha dado algún cambio positivo en la polarización política con la integración de concejos municipales plurales, aunque se indica que siguen produciéndose algunas limitaciones.



En algunos casos sí ha disminuido. En algunos casos ha generado sinergias. Eso ha generado un buen ánimo dentro del concejo porque ha permitido transparentar, dialogar, hay casos muy exitosos de concejos municipales donde han sabido llevar sus diferencias políticas y las han convertido en potencialidades para trabajar en conjunto de los gobiernos locales y de los municipios. Claro siempre hay manifestaciones de diferencias entre los concejos municipales, ya sea por la mayoría que la tiene el partido ganador o la minoría no digamos perdedora, sino que no alcanzaron a tener mayor número de participaciones dentro del seno del concejo. El éxito puede tener que ver con un tema de madurez política dentro de los mismos representantes. Eso ha permitido trabajar, tener acuerdos. También ha tenido que ver con el liderazgo del alcalde. (E2)

De hecho, lo esperado era que surgieran nuevos conflictos con la conformación plural de los concejos municipales, puesto que siempre han existido, aún cuando estuvieran conformados por miembros de un mismo partido político. Por lo que algunas personas entrevistadas manifiestan que algunas de las dificultades que se enfrentan al interior de los concejos municipales están relacionadas con la hegemonía del partido que logra tener la mayoría de miembros del concejo,

indicando que **“algunas veces toman ventaja para algunas decisiones, aunque no sea lo mejor para el municipio y la parte económica para realizar proyectos grandes”**; y para quienes son mayoría, plantean tener el desafío de “sobrellevar la oposición”.

Parece ser que, en este momento, en algunos concejos municipales, quienes son minoría resienten que no se les tome en cuenta como miembros plenos que son, ya que algunas de las recomendaciones que trasladan al partido mayoritario son, por ejemplo **“Que haya más comunicación, que se tomen en cuenta en las actividades a los concejales plurales”**, **“Mayor apertura del partido en el gobierno sobre estrategias de inversión”**, **“La inclusión de los concejales opositores”**.

“ Resulta importante resaltar algunos elementos que podrían estar a la base de lo expresado anteriormente, lo cual tiene que ver con el nivel de la madurez y voluntad política de quien está al frente de cada concejo municipal, así como de quienes lo conforman “La polarización aumenta o disminuye dependiendo de la madurez y voluntad de los miembros del Concejo, he conocido experiencias donde los Concejos trabajan sin polarizaciones; sin embargo, la mayoría de Concejos hemos observado un aumento en la polarización” (E3).

68

Adicionalmente, una reflexión que parece obligada en esta línea y que resulta oportuna, es que la relación entre polarización-despolarización no se puede ver descontextualizada de lo que ocurre en el país.

“ Los concejos plurales no han contribuido de forma directa a disminuir la polarización política a nivel municipal, ya que dicha polarización es un fenómeno que se registra a nivel nacional (entre órgano ejecutivo y legislativo y dentro de la misma Asamblea Legislativa), lo cual termina permeando a nivel local. Incluso, muchas veces incide de forma sensible en el trabajo y las dinámicas que se registran a nivel municipal. En los últimos años, la polarización política ha sido evidente en el país, y con esta gestión de gobierno parece incluso una estrategia conveniente de permanente campaña a favor de los intereses y la agenda del ejecutivo (E4)

Lo anterior reviste mucha importancia por lo señalado al principio, en cuanto a que la polarización política es un fenómeno presente en el país y que se manifiesta de múltiples formas, una de ellas es al interior de espacios colegiados donde participen miembros de diferentes institutos políticos, como es el caso de los concejos municipales. Hay un elemento importante de rescatar, en cuanto a lo que se está dando al interior de los concejos municipales en relación con la despolarización política, y es que obviamente no van a estar exentos de conflictos, como no lo están otros espacios colegiados, y ya en la encuesta se señala que el 63.7% de las personas encuestadas, que son miembros de concejos municipales, responden que, en su experiencia al interior de los mismos, han enfrentado conflictos.

Lo interesante de compartir es que la forma en que los han resuelto, casi al unísono (91%) es a través del diálogo.

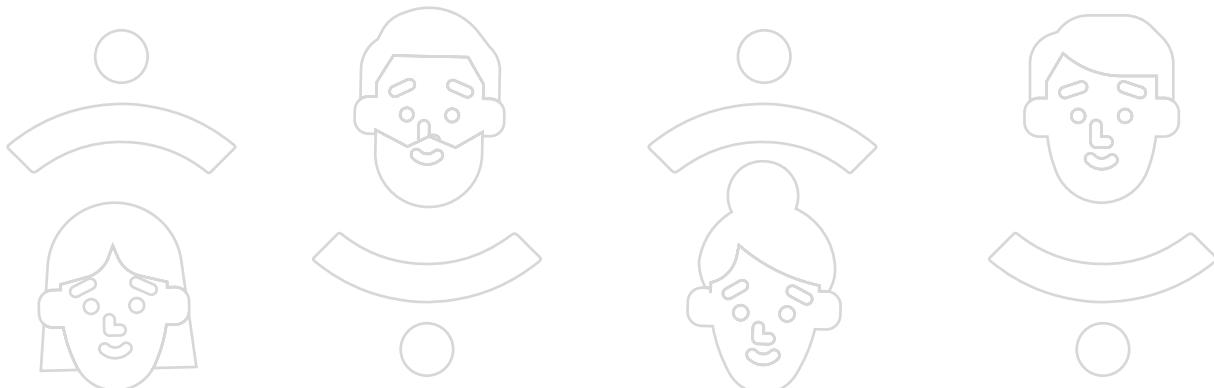
Asimismo, los resultados de la encuesta realizada indican que **el 18.7% de las personas encuestadas consideran que los concejos municipales plurales han contribuido a la despolarización de la sociedad**. Un dato que está en sintonía con lo expresado antes; es decir que se reconoce que han contribuido, pero en un nivel relativamente bajo.

● **Conclusión**

La reflexión en cuanto a la contribución de los concejos municipales plurales a la **despolarización de la sociedad salvadoreña** es importante hacerla considerando que, si bien este es un objetivo loable y sobre el cual merece la pena seguir insistiendo, aún parece una deuda pendiente. Y es que tal como señalamos al inicio de este apartado, citando al P. Ignacio Martín Baró, “las posturas ante un determinado problema tienden a reducirse cada vez más a dos esquemas opuestos y excluyentes al interior de un determinado ámbito social”. (p. 130)

Las respuestas obtenidas en las **encuestas y entrevistas** realizadas para este estudio y sobre este tema, son indicativas de que los concejos municipales plurales necesitan desarrollar mayores esfuerzos a su interior para contribuir al debate y a la construcción colectiva de una gestión pública municipal que ponga al centro a las personas, y que se desarrolle tomando en cuenta las competencias municipales que le son asignadas por ley, ya sea por el Código Municipal o en otra legislación secundaria.

Hay que señalar que la **experiencia desarrollada** por los gobiernos locales integrados por diversos partidos políticos también ha generado procesos importantes de colaboración en un marco de relaciones de respeto en los debates generados, que ha llevado al establecimiento de consensos sobre temas importantes de la vida municipal. Algunas de las respuestas ofrecidas por las personas entrevistadas y encuestadas, así lo expresan.



4.3

Fortalecimiento de la Democracia y Gobernabilidad

En el análisis del fortalecimiento de la democracia, pueden considerarse los procesos formales de alternancia en el poder, la forma en que se desarrollan los procesos electorales, pero también el funcionamiento de las instituciones, así como de los espacios de participación ciudadana. La gobernabilidad supone además una forma de funcionamiento de la administración pública, tanto del ámbito nacional como local. De lo que se trata, como afirma Alejandro Monsiváis Carillo (2013) “es de una distribución equitativa del poder” y de una implicación de personas que son tomadores de decisión en las acciones que se desarrollan.

Con lo anterior de antesala, se puede decir que algunas de las valoraciones que hacen las personas entrevistadas es que existe una contribución a la democracia, puesto que los concejos municipales plurales son una realidad a partir de un proceso de elección popular; y en las valoraciones sobre la gobernabilidad se identifica la necesidad de desarrollar un conocimiento más claro sobre los procesos de toma de decisión, así como el peso que tienen los liderazgos.

70

“Creo que en parte, sí ha contribuido este nuevo proceso de Concejos Plurales, ya que es una elección libre y democrática de todos los ciudadanos, donde los candidatos provienen de diferentes partidos políticos; sin embargo, hay que conocer muy bien las reglas del juego, así como el Código Municipal, el que expresa que la autoridad máxima en un municipio en El Salvador es el Concejo Municipal; sin embargo, la figura más fuerte y con más autoridad que se ve desde afuera es el alcalde, y he notado que tiene tanta fuerza, que muchas veces, solo prevalece su opinión versus la opinión de todos. Las decisiones más importantes se deben tomar en las sesiones de Concejo, contribuyendo de ese modo a la disminución de la polarización; sin embargo, a mi juicio no está tan internalizada esa premisa, ni menos están compenetrados y de acuerdo entre todos los miembros de los propios Concejos, dificultando el trabajo y la democracia (E1)

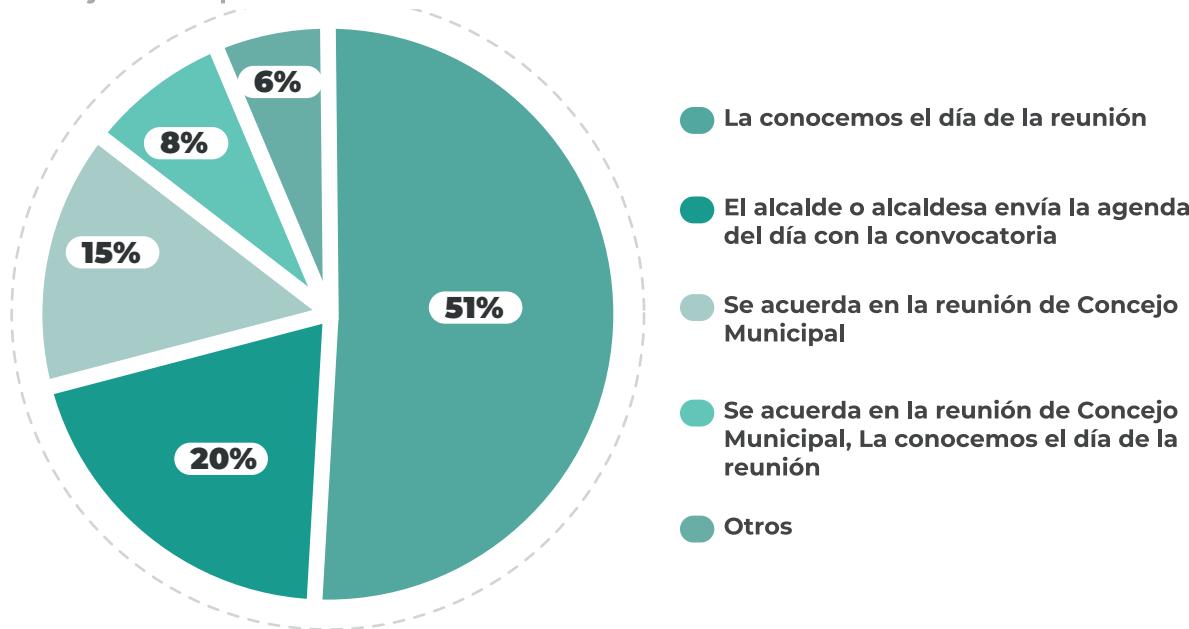
Como ya hemos señalado, la gobernabilidad supone una forma de funcionamiento de la administración pública que implica a personas tomadores de decisiones sobre las acciones que desarrollan, en este sentido, los Concejos Municipales deben cumplir con determinadas etapas y procedimientos, que aseguren la participación de las personas implicadas en la toma de decisión; entre estos encontramos la convocatoria a las reuniones del Concejo, la definición de la agenda a tratar, el acceso a la información para tomar las decisiones, el establecimiento del quórum y la forma en que se toman las decisiones, y si las personas se sienten incluidas en dicho procedimiento.

Al respecto, en los resultados de las encuestas realizadas se encuentran algunos elementos que es importante de mencionar, ya que permiten tener una idea un poco más clara de cómo se valora la gobernabilidad existente en los municipios encuestados.

Uno de los elementos tiene que ver con cómo se hacen las convocatorias a las reuniones del Concejo Municipal, para las cuales, dada la situación de pandemia que se ha vivido por la COVID-19, se privilegió hacerla a través WhatsApp, llamadas telefónicas, correo electrónico, así como en algunos casos se utilizó el hacer llegar la convocatoria por escrito.

En cuanto a cómo se define la agenda de las reuniones, prácticamente en el 70% de los municipios encuestados, esta se conoce el día de la reunión, y aproximadamente el mismo porcentaje de municipios (68%), manifiesta que recibe la información necesaria para la toma de decisiones de parte de la Secretaría Municipal, siendo mínimo el número de los municipios encuestados que reportan que no reciben ningún tipo de información.

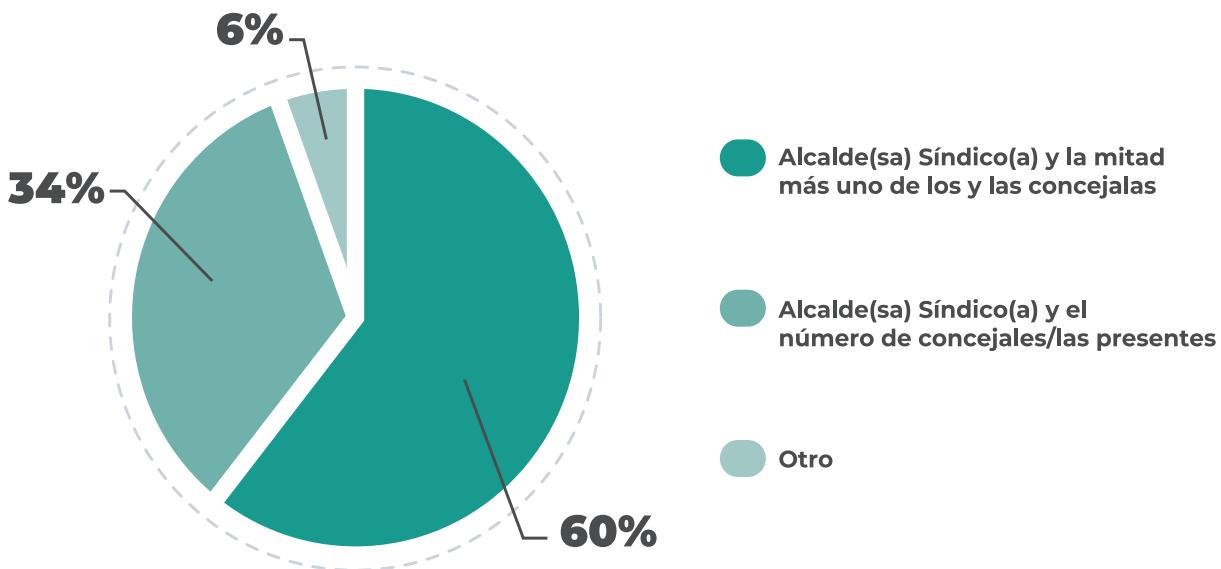
GRÁFICO 27. Establecimiento de la agenda a tratar en las reuniones del concejo municipal.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la forma en que se establece el quórum en las reuniones del Concejo Municipal, es un elemento importante a retomar cuando se habla de gobernabilidad, puesto que es parte de las reglas del juego establecidas en el Código Municipal para garantizar un ejercicio legal de las actuaciones de los Concejos Municipales. Por lo que vale la pena mencionar que, en los municipios encuestados, el 60% respetaron esta normativa de establecer quórum con el alcalde o alcaldesa, síndico o síndica y la mitad más uno de los concejales.

GRÁFICO 28. Forma en que se establece el quorum en las reuniones del concejo municipal.



Fuente: *Elaboración propia.*

● Forma en que se toman las decisiones

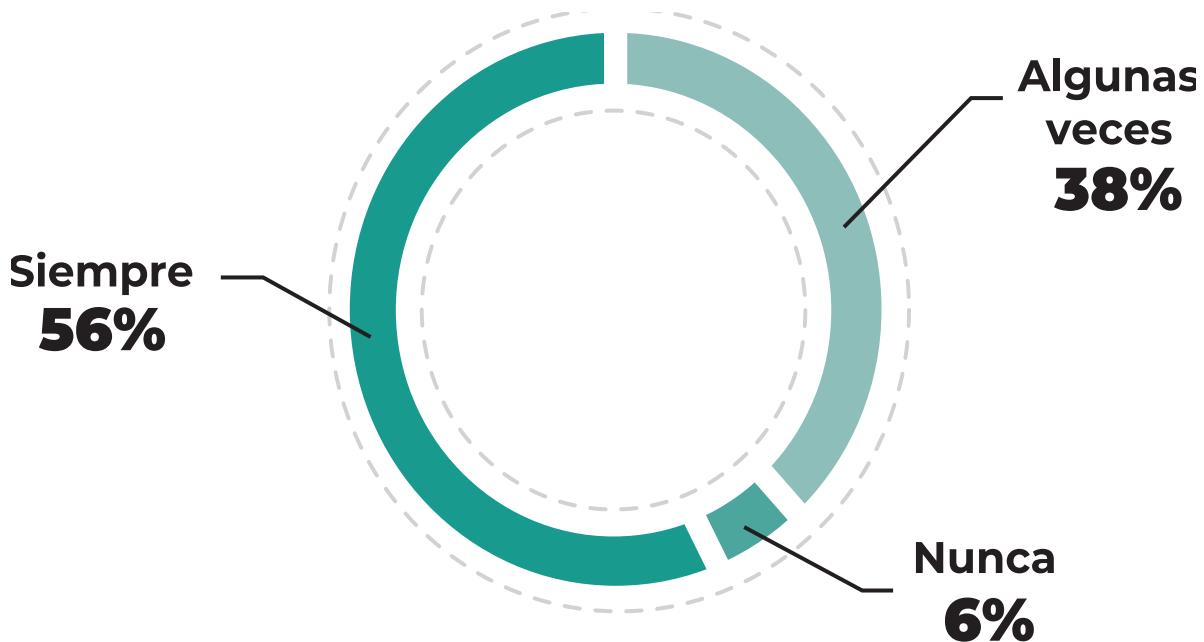
72

Sobre la forma en que se toman decisiones al interior de los concejos municipales plurales, las respuestas recabadas en las encuestas indican que 82.9% son por consenso o como lo establece el Código Municipal. Esto es central para el impulso de procesos de gobernabilidad, ya que muestra respeto a la institucionalidad establecida. Sin embargo, hay que mencionar algunos aspectos que fueron señalados por algunas personas encuestadas y que hay que tomar en cuenta, ya que, en algunos casos, indican que “El alcalde dice qué se debe hacer y lo que hace, él también dice quién es el responsable y tiene que ser solo del partido de él”, “él siempre da su justificación para hacer las cosas como él quiere”. “Hay casos que solo mi persona no está de acuerdo, solicito que se escriba el motivo en el acuerdo” “dependiendo del tipo de acuerdo o proyecto que se negocia para ejecutar. En la mayoría de los acuerdos solo votamos alcalde, síndico y dos concejales y alcalde dobla el voto”

● Las personas se sienten incluidas en la toma de decisión

En la encuesta realizada para este estudio, una de las preguntas se formuló en los siguientes términos: ¿Considera que su opinión o sugerencias son tomadas en cuenta en el concejo municipal?, y se planteaban tres respuestas posibles: siempre, a veces, nunca; así que a continuación se comparte un resumen de las respuestas obtenidas.

GRÁFICO 29. Respuestas a la pregunta: ¿considera que su opinión o sugerencias son tomadas en cuenta en el concejo municipal?



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados anteriores dan una idea que, al menos las personas que se encuestaron, perciben de forma mayoritaria que sus opiniones son tomadas en cuenta, ya sea siempre o algunas veces, siendo relativamente pocas las personas que indican que nunca son escuchadas (5.7% que corresponden a 11 concejales de partidos que no tienen mayoría en el concejo municipal). Cabe destacar que el 37.3% de personas que respondieron con que son tomadas en cuenta solamente "Algunas veces", en su gran mayoría (65% del total) representan a los partidos que representan a la minoría.

Ha sido interesante también darse cuenta, al menos en los municipios encuestados, que lo que debería ser un instrumento de trabajo de carácter regulatorio del funcionamiento de los Concejos Municipales, como es el Reglamento Interno, no existe aproximadamente en la mitad de ellos (45.1%), lo que se convierte en un reto importante para el ejercicio de la democracia y la gobernabilidad al interior de los Concejos.

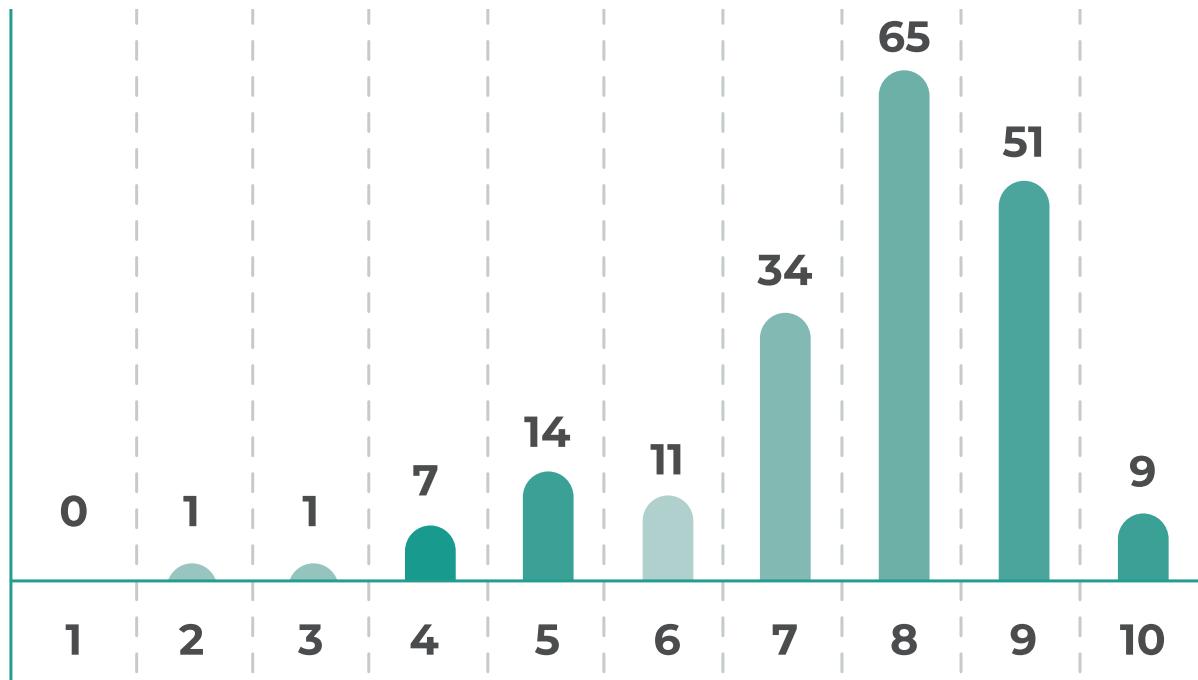
Por otra parte, resulta interesante que, en las encuestas realizadas, el 67.4% responde que se ha fortalecido la participación política con el establecimiento de los concejos municipales plurales, y un 39.9% señala que se ha fortalecido la gobernabilidad; datos que de alguna manera son un indicador de cómo se vive al interior de los Concejos Municipales en este sentido.

Nota evaluativa al funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales

En la encuesta, que ha sido una de las bases informativas para este estudio, se preguntó a las personas encuestadas (alcaldes, alcaldesas, síndicos, síndicas y demás miembros del Concejo): ¿Qué nota le ponen al funcionamiento del Concejo Municipal?, resultando una nota promedio de 7.65, lo cual, a nuestro juicio, reviste mucha importancia, ya que proviene de los actores que están en primera línea desarrollando sus actividades en este relativamente nuevo espacio político plural. El detalle de las notas se presenta en el gráfico a continuación.

Nota Promedio: 7.65

GRÁFICO 30. Respuestas a la pregunta: ¿qué nota le pone al funcionamiento del concejo municipal?



Fuente: Elaboración propia.

Conclusión: En cuanto al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local, también existen avances importantes, partiendo que es una experiencia nueva y novedosa de gestión municipal, y como toda experiencia con estas características, requiere de mayores esfuerzos; por ejemplo, para resolver controversias que, por se no son necesariamente malas, ya que el diseño también puede contribuir a la práctica colectiva por parte de los Concejos Municipales, por lo que se vuelve importante avanzar en la construcción de formas alternativas para la resolución de conflictos. Asimismo, se visualiza la necesidad que los Concejos Municipales cuenten con algunas herramientas orientadas a mejorar su funcionamiento interno, de manera que contribuyan a fortalecer la institucionalidad pública local.

4.4

Estabilidad en la Gestión Pública Municipal

Esta es una de las temáticas que genera mucho debate cuando se hacen valoraciones sobre la gestión pública municipal, lo cual fue central en el proceso de discusión y debate para la implementación y aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal (LCAM), hasta lograr su aprobación en 2006. A ese proceso le siguieron tanto las reformas a la ley como los esfuerzos de la cooperación internacional para su difusión, en donde destaca el apoyo dado a todo el proceso por el Fons Valencià per la Solidaritat, así como de la Generalitat Valenciana.

En relación con esta temática, y al consultar a diversos actores sobre la misma, las personas entrevistadas valoran que esta estabilidad no necesariamente está amarrada con la conformación plural de los Concejos Municipales, sino más bien con el cumplimiento de la LCAM, y señalan que la implementación de la misma es un aspecto importante que se debe retomar; por lo tanto, resulta valioso compartir estas opiniones.



Más que los Concejos Plurales, me parece que el no cumplimiento de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal es lo que en realidad está detrás de esta estabilidad o inestabilidad laboral, además del nivel de involucramiento del Concejo y de los conocimientos administrativos y jurídicos que tengan respecto al tema inciden de forma más directa. Destaco el caso de Tecoluca, donde después de mucho tiempo de gobernar el FMLN gana Arena en la última elección municipal, y a pesar de ello, el mayor porcentaje del personal se ha mantenido en su lugar de trabajo; sin embargo, en Ciudad Delgado, donde ha ocurrido el mismo fenómeno (después de mucho tiempo de gobernar el FMLN gana Arena en la última elección) la inestabilidad laboral ha sido la constante. Y en ambos casos, poco o nada ha tenido de incidencia la pluralidad del Concejo Municipal (E4).

Existen otras opiniones que señalan que no se han producido modificaciones significativas, y que la situación de empleados y empleadas municipales, en relación con su estabilidad laboral, es la misma. Al parecer la práctica de prescindir de los servicios de empleados públicos municipales se mantiene, lo cual sugiere que la implementación de la LCAM y la construcción de institucionalidad en este tema es una tarea pendiente. Las opiniones compartidas por las personas entrevistadas para esta investigación coinciden en señalar lo siguiente:



a.

La estabilidad laboral depende más de la decisión de alcaldes o alcaldesas, lo cual podría estar relacionado con una reflexión que se hace en torno a la lógica de pensar en términos de los puestos de confianza dentro de la municipalidad:

“

... por el conocimiento general en los puestos claves siempre existe inestabilidad, principalmente en los “”puestos de confianza”. En la parte operativa sí existe un menor riesgo, pero más que todo por la especialización y/o experiencia que los mismos puestos requieren, pero no creo que sea a causa o incidencia de los concejos plurales (E5).

Hay que recordar que la discusión sobre el significado de “puestos de confianza”, ha sido un tema de debate. Las reformas a la ley en los años 2008 y 2009 modificaron, entre otras cosas, los contenidos del Artículo 2, en el cual se establece aquellos funcionarios o funcionarias municipales que no están comprendidos en la misma.

b.

76

La situación de empleados y empleadas municipales se ha mantenido igual. Con cada cambio de gobierno se producen cambios de personal de la municipalidad. En este sentido, una reflexión que parece oportuno recordar es que la LCAM tiene 14 años desde su promulgación, y a la fecha siguen existiendo muchos vacíos en el cumplimiento de la misma, tanto en lo referido a la construcción de manuales que esta establece, como en la construcción de los registros municipales y nacional. Para completar este último, se requiere que las municipalidades completen y remitan la información a la instancia encargada de su administración.

“

Siempre que hubo cambios de gobiernos entraban y salían empleados. Se toman decisiones en la línea de lo que se quiere hacer. La gente sigue manteniéndose. Yo diría que no, no tiene mucho impacto los concejos municipales (E6).

“

La estabilidad en sí no depende de los concejos municipales plurales, podría decir que no ha tenido ningún efecto sobre esto, porque hasta cierto punto seguimos viendo cierto grado de clientelismo en función de la cercanía con el partido ganador” (E7).

C.

Algunas opiniones expresan que es necesario profundizar un poco más en la temática de la estabilidad de los empleados públicos municipales. Se plantea adicionalmente que no existe lógica de continuidad de los procesos emprendidos. Lo que resulta interesante porque supone no sólo cambios de personal, sino una debilidad institucional y de planificación que puede incidir negativamente en las proyecciones a futuro de los municipios.

- “En cuanto a la estabilidad, sería necesario profundizar más en la temática, existe una estabilidad aparente. En cuanto a las proyecciones a largo plazo aún es un tema a discutir, no logran ponerse de acuerdo (E8).”
- “No, cada cambio de gobierno municipal se tienen demandas por despidos. Y los planes municipales son replanteados si hay cambio de partido en las municipalidades” (E9).

Si bien, hay opiniones coincidentes en cuanto a que no es posible adjudicar el tema de la estabilidad laboral a las municipalidades. también existen opiniones que afirman que se produce mayor inestabilidad laboral.

- “Creo que hay más inestabilidad laboral para los empleados municipales. Ahora es más común escuchar sobre cambio de personal en los puestos de trabajo. Hay mucha más rotación, la cual responde en gran parte a los intereses partidarios” (E10).

En el sentido opuesto existen opiniones que afirman que se produce o podría producirse cierta estabilidad laboral y que la LCAM puede representar una oportunidad para empleadas y empleados públicos municipales.

- “Tal vez no directamente, pero ha habido esfuerzos paralelos. La LCAM de alguna manera les da a los empleados municipales, ha habido algún empoderamiento, alguna incidencia. (E11).”
- “Considero que sí ha aportado. Si, he visto funcionarios públicos que están desde gobiernos anteriores, y han ganado experiencia, conocen el trabajo y se vuelven facilitadores de procesos de funcionamiento. Las proyecciones a largo plazo son muy difíciles, siempre hay cambios sustanciales, como en todo, se necesita voluntad política. Sin embargo, sí ha dado mayor estabilidad” (E1).

En cuanto a la estabilidad de la gestión municipal, hay un elemento central y tiene que ver con el seguimiento a los proyectos que se han planificado, los que muchas veces quedan sin continuidad ante los cambios de gobierno en los municipios. Esto se relaciona con la estabilidad de los empleados municipales.

Resulta interesante que el 22.3% de las personas encuestadas considera que los concejos municipales plurales han contribuido a la estabilidad en la gestión pública.

● **Conclusión**

La idea central que las personas abordadas en este estudio tienen sobre la estabilidad en la gestión pública municipal, que esta no tiene relación con la forma de conformación de los concejos municipales, porque si se aborda desde la estabilidad de los gobiernos municipales, al ser electos cada tres años, su continuidad está relacionada con elementos externos a su conformación, como puede ser la forma en que han llevado adelante su gestión municipal y su relación con la ciudadanía que los elige, por ejemplo.

Y si se relaciona la estabilidad laboral con el funcionariado municipal, existe la Ley de la Carrera Administrativa Municipal que es el marco normativo que regula los procesos de contratación o suspensión de los y las empleadas municipales.

78

4.5

Fortalecimiento de la participación ciudadana

En cuanto a la participación ciudadana, el estudio se dirigió a conocer la percepción de mejora o no en materia de participación ciudadana en los procesos de desarrollo social y político desde 2015. Las personas entrevistadas coincidieron en mencionar que existen avances, dependiendo de los territorios, se cuenta con mayor participación en aquellos municipios donde existe mayor organización comunitaria, destacando el rol que han tenido los CMP en tener mayor representación de diferentes corrientes políticas y no necesariamente esto ha implicado mejoras en la cultura de participación.

Es importante mencionar que, a partir de las entrevistas, se ha podido conocer la percepción de falta de profundización de participación ciudadana, pese a que existe un título completo del Código Municipal, y algunas reformas que se hicieron a la ley del FODES y a la LPA (Ley de Procedimientos Administrativos), las alcaldías no siempre cumplen con las reformas al FODES en relación con la participación ciudadana. Esto le da un peso importante a fomentar los espacios de participación como requisito para poder aprobar proyectos, le da también un peso importante a fomentar los espacios de participación.

Si bien con el Código Municipal se tenían los espacios dados por ley, pero no era un tema visible de obligatorio cumplimiento, considerado posiblemente algo discrecional. El marco legal de la ley FODES y Ley de Procedimientos Administrativos, puede complementar y generar una obligatoriedad para el cumplimiento de generar espacios de participación ciudadana, más allá de lo que se ha conseguido con los Concejos Municipales Plurales.

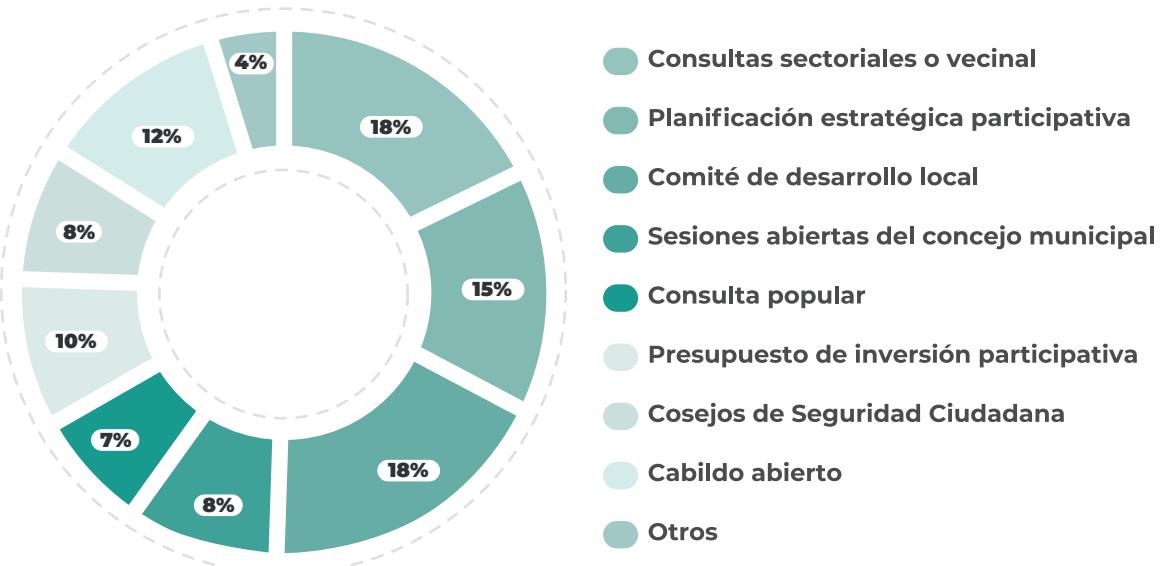
Para concluir se considera que una de las respuestas de las entrevistas realizadas, resume la situación sobre participación ciudadana y Concejos Municipales Plurales:



“Creo que no puede haber una respuesta generalizada, pero ha habido mejoría en algunos municipios, se ha visto aumento en la participación ciudadana a partir de que las organizaciones ciudadanas tienen otros mecanismos y fuentes mediante los cuales pueden acceder al Concejo. Hay muchos Concejos en donde han logrado mantener mucha armonía y han podido incluir mecanismos de participación nuevos que le permiten incidir a las personas incluso en temas presupuestarios, por ejemplo, para dejar destinados recursos para jóvenes y mujeres que, aunque son una obligación, lógicamente no se ha cumplido a plenitud”.

En resultados obtenidos en el sondeo sobre participación ciudadana, se indagó sobre los mecanismos en dicha área, en los 67 municipios que respondieron las encuestas, se encontró que los mecanismos de participación ciudadana utilizados por los municipios encuestados fueron: las consultas sectoriales (18%), comités de desarrollo local (18%), planificación estratégica participativa (15%), cabildo abierto (12%), presupuesto de inversión participativa (10%), sesiones abiertas de concejo municipal (8%), concejos de seguridad ciudadana (8%), consulta popular (7%) y otros mecanismos (4%).

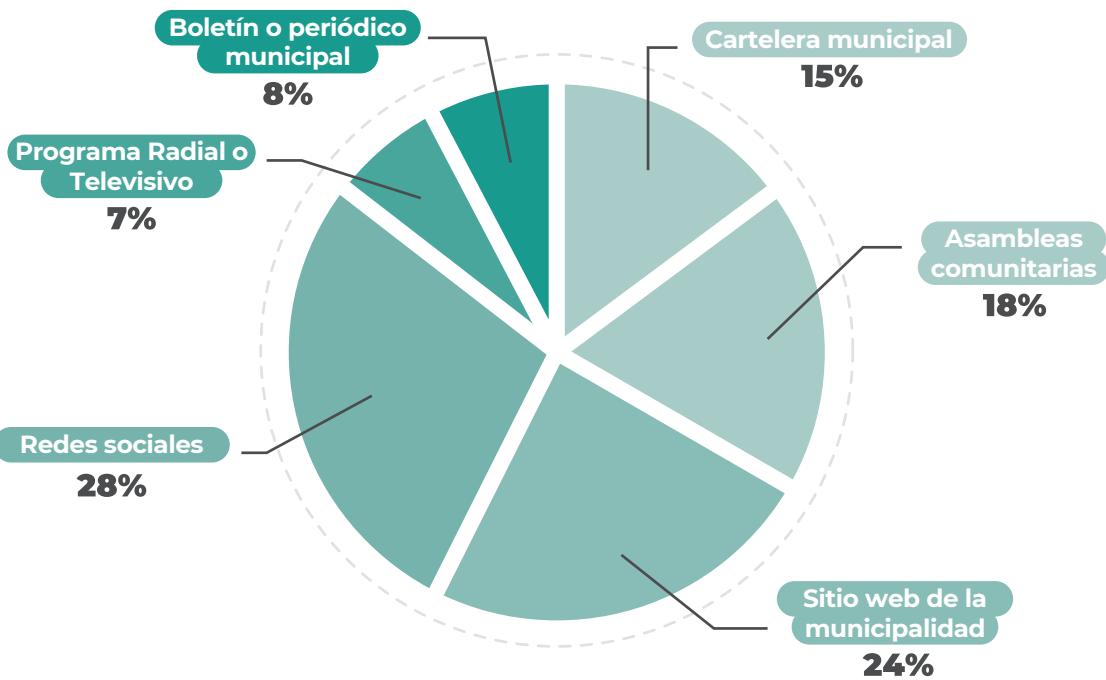
GRÁFICO 31. Mecanismos de participación ciudadana.



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de sondeo de CMP 2020.

En cuanto a los medios para promover la participación ciudadana, las municipalidades participantes del sondeo impulsan la participación ciudadana a través de asambleas comunitarias 18%, carteleras municipales 15%, destacando el uso de sitio web y redes sociales con 24% y 28% respectivamente.

GRÁFICO 32. Medios para promover la participación ciudadana.



80

Fuente: *Elaboración propia.*

4.6

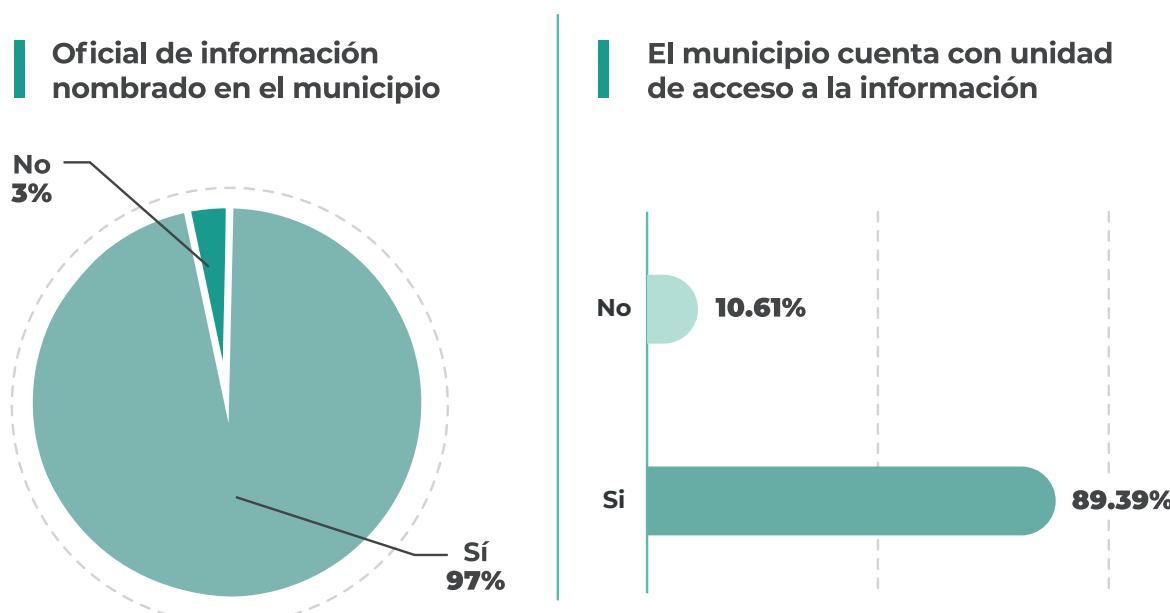
Mayor transparencia

Lograr mayor transparencia en la gestión pública debe ser uno de los objetivos de cualquier gobierno, como parte fundamental de la construcción de una democracia e institucionalidad fuerte, que garantice el desarrollo presente y futuro de un país.

Transparencia, “como concepto alude a la necesidad que quienes toman decisiones, tanto en el sector público como en el sector privado, deben actuar siempre de manera visible, para generar confianza en la ciudadanía. Los funcionarios públicos, de todos los niveles, cada día están más expuestos al escrutinio ciudadano y a la demanda de información en su poder, lo cual hace difícil, pero no imposible, que estos actúen de forma discrecional y sin rendir cuentas a la ciudadanía. De ahí la necesidad de fortalecer la cultura de transparencia en la administración pública”.

- En El Salvador, el marco legal para lograr mayor transparencia está dado por: el Código Municipal, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y la Ley de Ética Gubernamental. Estos instrumentos también facultan a la ciudadanía a participar en el control de la gestión pública en general.
- A partir de uno de los grupos focales realizados, se encuentra que con los Concejos Municipales Plurales, en materia de transparencia, ha habido un “avance significativo, ya que la presencia de personas de otros partidos ha hecho que estén más pendientes del uso de los recursos, aunque aún falta por avanzar en la rendición de cuentas pública y participativamente.”
- Los Concejos Municipales Plurales, al permitir una mayor representatividad político-partidaria, aún en el caso de los Concejos en los que no es muy amplia, estos han permitido que pueda haber mayor contraloría a la ejecución presupuestaria. Por otro lado, se puede mencionar que los CMP han contribuido a reducir que, en el proceso de toma de decisiones, no se considere el consenso con los integrantes del Concejo.
- En cuanto a los resultados de la encuesta realizada, se observa que existen avances en las municipalidades en el acceso de información pública, se puede mencionar que, de los municipios participantes del sondeo, el 97% cuenta con oficial de información nombrado, el 89.39% cuenta también con Unidad de Acceso a la Información Pública.

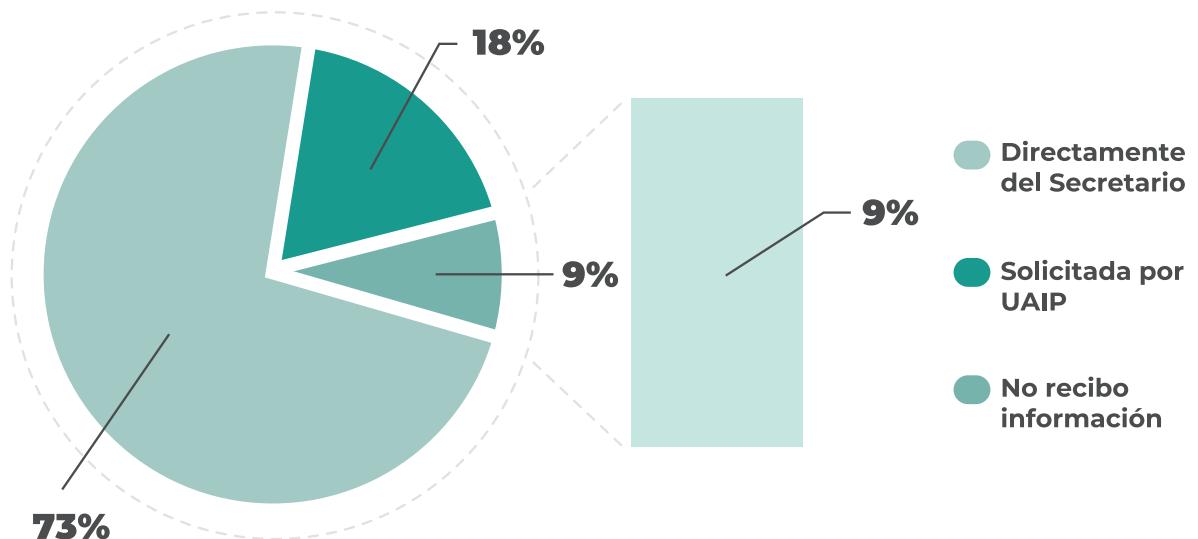
GRÁFICO 33. Institucionalidad para el acceso a la información pública.



Fuente: *Elaboración propia.*

Se puede decir que existen en las municipalidades esfuerzos para que exista acceso a información, así como, que los gobiernos locales se ven más presionados por parte de la oposición a dar información que antes se evitaba proporcionar; sin embargo, es conocido que existen dificultades para concejales, funcionarios o funcionarias, a quienes se les niega el acceso a la información, la cual es clave para la toma de acuerdos.

GRÁFICO 34. Medio por el que recibe información necesaria para la toma de decisiones.



Fuente: *Elaboración propia.*

En el gráfico anterior se observan los resultados del sondeo con integrantes de CMP, se encontró que el 74% recibe información directamente del secretario o secretaria municipal; sin embargo, el 9% no recibe información y el 18% la recibe realizando procesos de solicitud de información por Unidades de Acceso a Información Pública (UAIP). Respecto a esto, en las entrevistas realizadas para la investigación se comentó que:

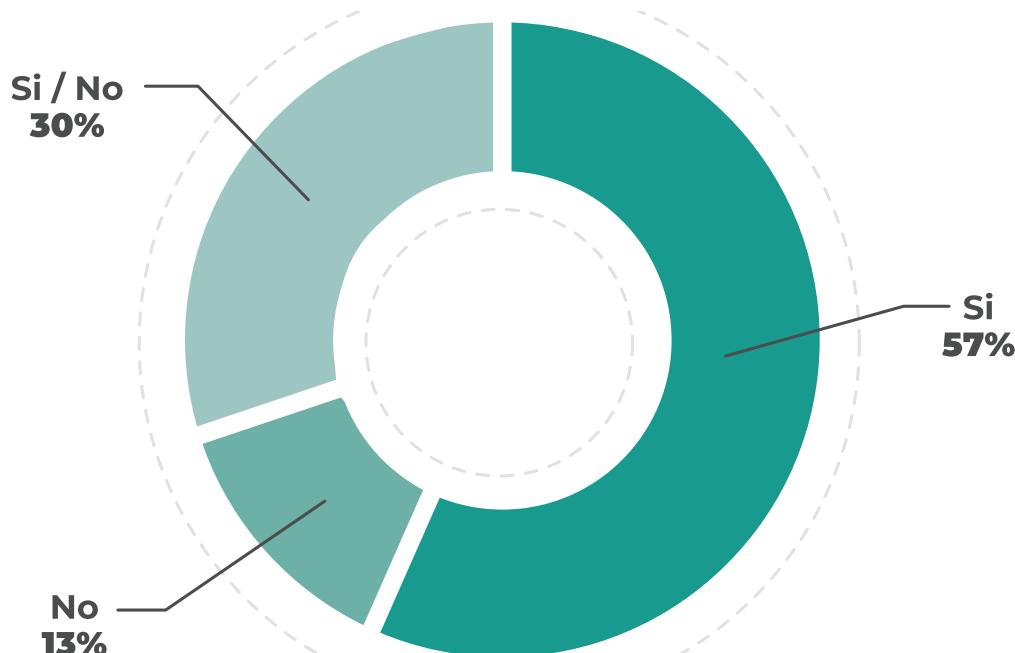
“Los concejales en minoría han demandado más información y la buscan obtener por la vía formal usual del concejo, y cuando no han podido tenerla, lo han hecho a través de la UAIP; entonces podemos decir que aún con situaciones conflictivas, se ha ido generando información, y por la misma condición, ha resultado en nuevos procesos de rendición de cuentas, porque hay contraloría e insistencia de parte de todas las partes del Concejo”.

El tema del acceso a la información pública es delicado para quienes tienen más poder, pero en términos generales, que cohabitan los partidos en estos ecosistemas, los obligan a hacerlo.

Hay que tomar en cuenta que aún no todas las municipalidades tienen UAIP funcionando adecuadamente, como la ley indica, porque aún a nivel municipal prevalece la idea de que la información es confidencial."

Respecto a la rendición de cuentas de las municipalidades participantes, el 56% realiza rendiciones de cuentas, el 14% no realiza rendición de cuentas; cabe destacar que en un 30% de las municipalidades algunas de las personas encuestadas indicaron que sí realizan rendición de cuentas, y otras manifestaron que no realizan rendiciones de cuentas, es decir, que en estas municipalidades no es claro si se realiza o no rendición de cuentas.

GRÁFICO 35. Realización de rendición de cuentas de parte de la municipalidad.

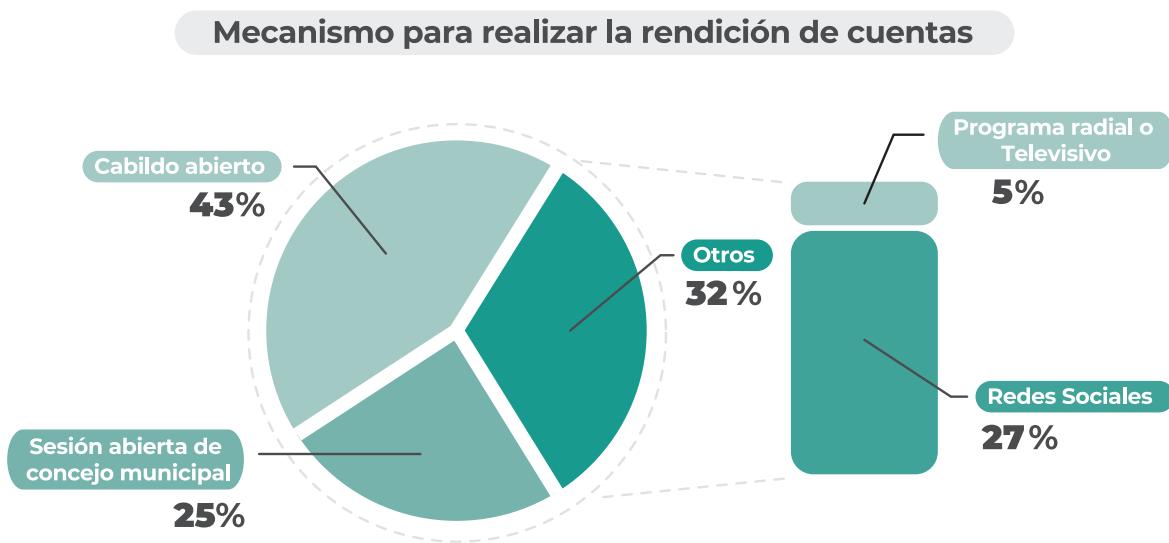


Fuente: Elaboración propia.

De las municipalidades que indicaron que sí realizan rendición de cuentas, se consultó sobre los medios para realizarla:

- **43%** de las municipalidades realizan cabildo abierto.
- **25%** a través de sesiones abiertas de Concejo Municipal.
- **27%** lo realizan por medio de redes sociales de las alcaldías.
- **5%** con programas radiales o televisivos.

GRÁFICO 36. Medio utilizado para realizar la rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración propia.

84

Como conclusión, se puede decir que, aunque existen avances en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sigue siendo necesario avanzar en la institucionalidad y marco legal de la transparencia, como un aspecto necesario en la función pública, si bien, es cierto que la participación de otros partidos dentro de los concejos municipales ha logrado avances, también hay retos relacionados con el acceso de información de integrantes del concejo municipal de partidos diferentes al mayoritario.

4.7

Condiciones para la descentralización del Estado

La descentralización es un instrumento que permite trasladar competencias y recursos a los gobiernos locales, lo cual manejado bajo una lógica de transparencia y rendición de cuentas puede dinamizar el desarrollo a nivel nacional.

Existen varias visiones sobre para qué se descentraliza: (1) Para descongestionar administrativamente el Gobierno Central, (2) Para mejorar la administración del Estado, (3) Para acercar la administración al ciudadano, (4) Para fortalecer otras instancias del Estado, (5) Para limitar el poder del gobierno central, (6) Para legitimar al Estado, (7) Para involucrar en las tareas del gobierno a otros sectores, (8) Para mejorar la atención al territorio, (9) Para facilitar un desarrollo territorial equilibrado, (10) Para apoyar la planificación económica,

(11) Para facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial, (12) Para incorporar zonas y regiones marginadas, (13) Para mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos, (14) Para controlar mejor el territorio, (15) Para mejorar el cobro de impuestos, (16) Para privatizar funciones que venía ejerciendo el Estado, (17) Para racionalizar las inversiones del gobierno central, (18) Para neutralizar presiones de grupos regionales, (19) Para neutralizar presiones populares, (20) Para evitar las emigraciones hacia las ciudades y ordenar el flujo migratorio, (21) Para descongestionar las grandes ciudades especialmente la capital, (22) Para neutralizar movimientos separatistas, (23) Para emprender un proceso de transformación del modelo económico imperante (Rodríguez, 1993).

En este sentido, **la descentralización puede generar una serie de beneficios hacia lo local como:** (1) mejor prestación y cobertura de los servicios públicos, (2) mejora las condiciones de vida de la población, (3) más democracia y participación ciudadana, (4) mejor rendición de cuentas.

En la medida que el gobierno central comprenda que las asociaciones de municipios y los gobiernos locales son los actores que están más cercanos a la población; se pueden generar condiciones para contar con políticas públicas y leyes que permitan la descentralización y transferencia de recursos, así como el fortalecimiento de estos actores, para brindar servicios que permitan mejorar la condiciones y calidad de vida de la población.

En El Salvador, poco han avanzado los procesos de descentralización del Estado, lo cual ha llevado a una situación en la que actualmente, el desarrollo del país está centralizado en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y la zona sur de La Libertad, donde se concentran las actividades económicas y los servicios que mueven la economía del país. En el año 2018, los ingresos tributarios que recibió el gobierno central en concepto de IVA, Renta y otros impuestos, provenían en un 90.9% de los departamentos de San Salvador y La Libertad; mientras que el aporte del occidente del país fue de un 3.9% y la zona oriental un 3.3% (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2019).

Existen cuatro niveles de descentralización:

1. La Descentralización Política



Trata de dar a los ciudadanos y a sus representantes elegidos más poder en la toma de decisiones. Se le asocia en la mayoría de las ocasiones con la política pluralista y los gobiernos representativos, pero también puede influir en la democratización de la política; dando a los ciudadanos o a sus representantes mayor influencia en el diseño y ejecución de políticas públicas" (Sandoval, 2014).

2. La Descentralización Administrativa



Es una modalidad trata de redistribuir la autoridad, responsabilidad y los recursos financieros para la provisión de los servicios públicos entre los diferentes niveles de Gobierno. Así se trata de transferir la responsabilidad en la planificación, financiación y gestión de ciertas funciones públicas desde el Gobierno central hacia una serie de agentes que conforman lo que podría llamarse el espacio de lo local, es decir compra delegaciones en el terreno de agencias gubernamentales; Unidades subordinadas del Gobierno; Corporaciones o instituciones públicas semiautónomas, ya sean regionales o municipales (Sandoval, 2014).

3. La Descentralización Fiscal



Es cuando la responsabilidad sobre los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, pues sin ellos y sin la autoridad para tomar decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que les son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz. Este tipo de descentralización adopta muchas formas, de las cuales las más comunes son: autofinanciación a través del pago de cuotas por servicios prestados, el incremento de los ingresos locales a través de tasas o impuestos indirectos, la transferencia de recursos provenientes de los impuestos recaudados por el gobierno central hacia los gobiernos locales para fines específicos o generales y capital de endeudamiento (Sandoval, 2014).

4. La Descentralización Económica



Es cuando se desplaza la responsabilidad en las competencias sobre la gestión de lo público hacia el sector privado, pues funciones que exclusivamente son responsabilidad del gobierno son ejecutadas por empresarios, grupos de base, cooperativas, asociaciones privadas de voluntarios o cualquier otro tipo de organizaciones no gubernamentales. Esto puede abrir paso a procesos de privatización y desregulación (Sandoval, 2014).

La Desconcentración

“

Relativa a la redistribución de la capacidad decisoria en el manejo de recursos y prestación de servicios entre diferentes niveles de organización del Gobierno Nacional.

(Sandoval, 2014).

”

Como ejemplo de esta modalidad se pueden mencionar:

(1) las oficinas de empleo creadas por Ministerio de Trabajo en algunos municipios del país, (2) la iniciativa de ventanilla única del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) implementada en 2016 en la Región Los Nonualcos, (3) las oficinas de Atención a Migrantes, Retornados y Desplazados Forzados (OMIRED) implementadas en 3 microrregiones: Cayaguanca, El Trifinio y El Balsamo, con apoyo de USAID y CONMIGRANTES, (4) Los Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CDMYPE) creados por la CONAMYPE, (5) Las oficinas de Planificación y Gestión del Territorio (OPLAGEST), creadas por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), (6) las oficinas departamentales o regionales de Ministerios o Autónomas, creadas para prestar servicios o facilitar trámites, lo cual facilita que las personas puedan realizar trámites o gestionar servicios en sus territorios, sin necesidad de desplazarse grandes distancias hacia las oficinas centrales de estas dependencias.

La Delegación



Transferencia total o parcial de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Nacional a otros entes no controlados totalmente, pero responsables ante éste por sus propias leyes o por convenios o contratos de gestión. Esta modalidad incluye acuerdos de entidades del Gobierno Nacional con las municipalidades para que éstas presten servicios o realicen inversiones que corresponderían al Gobierno Nacional (Sandoval, 2014). Algunos ejemplos de esto son el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), la delegación de la administración del servicio de agua a algunas municipalidades del país, la delegación del servicio de recolección de basura en municipios como San Salvador, Antiguo Cuscatlán o Santa Tecla y la prestación de servicios de salud pública a través de terceros, entre otros.

La Devolución

“

Transferencia definitiva de poderes del Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales para prestar servicios, obtener recursos y decidir independientemente.

(Sandoval, 2014).

”

Por ejemplo, la transferencia de rehabilitación y mantenimiento de las vías de acceso como responsabilidad de los gobiernos locales; o si se llega a aprobar un impuesto predial, que sería recolectado por los municipios.

El Art. 13 de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador (LODT), establece que “**la organización institucional para el ordenamiento y desarrollo territorial estará integrada por el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los Concejos Municipales y las Asociaciones de Municipios**” (Diario Oficial de El Salvador, 2011).

88

Asimismo, establece que “**la organización institucional estará comprometida con el desarrollo sostenible, viabilizará la descentralización, la eficiencia institucional, la asociatividad municipal y la participación ciudadana, para el desarrollo integral**” (Diario Oficial de El Salvador, 2011).

El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT), tendrá entre sus atribuciones: “**promover la descentralización, autonomía municipal, la libertad de asociación y el desarrollo local**” (Diario Oficial de El Salvador, 2011).

En conclusión

Para avanzar en la desconcentración y descentralización del Estado, es necesario contar con un diseño institucional claro y jurídicamente respaldado, y bajo una visión prospectiva de desarrollo local y territorial respaldado por amplios sectores de la sociedad civil y tomadores de decisión. Un elemento clave en este sentido es la definición clara de las fuentes de financiamiento que respaldarán estos procesos.

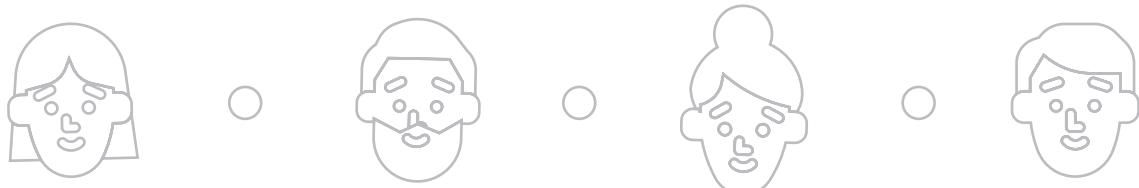
Es imperante avanzar en una transformación a fondo del Estado de cara al desarrollo local y territorial del país. Esto implica establecer claramente las competencias de los Ministerios, las autónomas; así como el rol de las asociaciones de municipios y las alcaldías; para evitar los cruces y duplicidad de funciones; para tener claridad de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Es importante fortalecer mecanismos de participación ciudadana, para garantizar la contraloría social y el seguimiento a los procesos de descentralización y desconcentración del Estado. En el período de gobierno 2014-2019, se avanzó en la creación de asambleas ciudadanas a nivel departamental y municipal, pero no hubo un proceso de institucionalización y fortalecimiento de esta iniciativa.

Para avanzar en los procesos de descentralización y desconcentración del Estado, **es necesario fortalecer la institucionalidad y autonomía de los Concejos Municipales Plurales.** La autonomía local no debe verse como un problema, sino como una realidad, por lo que las instituciones públicas deben aprender a trabajar con los gobiernos locales en un marco de articulación y complementariedad, a través de procesos de diálogo y negociación, independientemente de la identidad política de estos actores.

La territorialización de la política pública es un elemento importante para que avancen los procesos de descentralización en el país. Para lograr esto es necesario trascender de los planes quinquenales del gobierno central y los planes trianuales de los gobiernos locales de forma separada. Hay que definir claramente qué hace el gobierno local y qué hace el gobierno central en beneficio del desarrollo de los territorios, buscando la articulación entre estos procesos. Hay que revisar la institucionalidad rectora que plantea la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) y fortalecer los mecanismos promoción de la descentralización del Estado que en dicha ley se plantean.

Finalmente, en la Comisión de Municipalismo de la Asamblea Legislativa se encuentra una propuesta de **“Ley Marco de Descentralización Administrativa del Órgano Ejecutivo hacia los Municipios”**, la cual tuvo un proceso de consulta en 2018. Es necesario retomar la discusión y consulta de esta propuesta. Dicho proceso debe contar con información actualizada de la situación del país, que pueda abonar a los procesos de descentralización del Estado, por lo que juegan un rol importante la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el Banco Central de Reserva (BCR) y otras instituciones descentralizadas que generan información.



4.8

Avances y Desafíos

A continuación, se resumen los principales avances y desafíos que fueron planteados por las personas que formaron parte del estudio, a través de las encuestas, entrevistas y grupos focales:

Avances

 **Ha mejorado la transparencia al interior del Concejo Municipal**, ya que se garantiza mayor información a todos sus miembros, y existe un mayor compromiso de rendir cuentas claras a la población. La participación de diferentes partidos políticos en la gestión municipal aporta en la contraloría de los recursos públicos, permitiendo también un enfoque de mediano y largo plazo en la ejecución de proyectos que son implementados por la municipalidad.

90

 **Ha incrementado la representación política en el ámbito local**, lo que conlleva al aumento en la diversidad de pensamientos y puntos de vista en los Concejos Municipales, permitiendo el fortalecimiento del quehacer local y, a su vez, abriendo los espacios de representación política de diferentes sectores de la ciudadanía.

 **Se crean condiciones para más participación de la población**, al involucrarse más con el trabajo de la administración municipal.

 **Hay un mayor involucramiento de los partidos minoritarios representados dentro del Concejo Municipal**, volviéndose testigos de la conducción que va teniendo la gestión municipal.

 Representantes de más partidos políticos pueden **conocer de cerca las problemáticas cotidianas del municipio** y de los procesos que se adoptan para solucionarlas.

 **Existe una mayor interacción**, de manera permanente, entre las diferentes corrientes de pensamiento político.

 Las comunidades del municipio tienen **mayores oportunidades de una distribución más equitativa de los recursos** del presupuesto municipal.

 **Hay una mayor deliberación en el debate**, lo que conlleva a un mejor control de la inversión de los fondos públicos derivados de un proceso de diálogo y negociación de los proyectos que benefician a la ciudadanía.

 Se garantiza de mejor manera el **acceso a la información pública de la municipalidad**.

 A pesar de que las decisiones se toman siempre por mayoría, la cual está garantizada al partido que gobierna el municipio, ahora existen **debates y argumentaciones que no se daban** cuando dichas decisiones se tomaban de manera unilateral, existiendo casos en los que las personas miembros del Concejo Municipal toman las decisiones por consenso.

 Se presentan **avances en la gestión de la cooperación internacional al desarrollo**, al existir una mayor representación de la población en el manejo de la gestión municipal.

 Existe un **abordaje más integral de los problemas del municipio**.

 **Participación política, transparencia misma dentro del seno del concejo.** La fuerza que esto puede generar a nivel de sinergias, las alianzas para desarrollar un municipio, la participación de diferentes partidos políticos. (E2)

 **Toma de decisiones**, comunicación entre los mismos partidos. (E11)

 Me llama mucho la atención cómo se comunica ahora a través de las redes sociales lo que está pasando en los municipios, que creo que es parte de esto. Antes quién se preocupaba por esto. Ahora con estos portales todo el mundo se entera de cosas grandes, cosas pequeñas Evita que se improvise, el hecho que haya más fuerzas puede ser como un filtro, se comunica a través de redes o portales. (E6)

 **Más comunicación** entre partidos políticos, se cuestiona el trabajo, más transparencia, municipios más democráticos. (E1)

Desafíos

 La despolarización de la sociedad se presenta como uno de los aspectos a superar, ya que en un buen número de Concejos Municipales aún se manifiestan **actitudes cerradas y de intolerancia política**, excluyéndose en varios casos de la toma de decisiones a los partidos minoritarios.

— Aún se continúan tomando algunas decisiones a puerta cerrada, sin participación de la comunidad en el proceso de consulta y valoración de propuestas.

— Falta avanzar en el concepto institucional de la municipalidad, al servicio de la mejora de servicios públicos hacia la ciudadanía y al aumento de su calidad de vida, ya que en muchos casos es mayor el interés y la visión político-partidaria.

— Es notable una baja participación de las mujeres en puestos relevantes de representación política dentro de los Concejos Municipales, ya que es escaso el número de alcaldesas en la administración municipal, y, por el contrario, en la medida de la menor importancia que puede representar un cargo, es cuando aumenta el número de mujeres.

— Muchas alcaldías no facilitan el acceso a la información pública que corresponde a su administración municipal.

— Se evidencia una falta de madurez política para la búsqueda de consensos en la toma de decisiones en favor de las necesidades prioritarias de las comunidades. Esto también puede observarse en el involucramiento al trabajo dentro de las comisiones municipales de parte de los partidos minoritarios.

— Generar más espacios de participación para la población, en donde se abran canales para que puedan expresar sus necesidades y problemáticas.

— Hace falta una mayor integración entre las personas que forman parte del Concejo Municipal, abriendo más espacios de tolerancia y visión de desarrollo territorial.

— Poner en común las propuestas de diferentes expresiones del municipio, tanto de los partidos políticos representados en el Concejo como de los diferentes sectores de la ciudadanía.

— En muchos municipios aún no se logran evidenciar los beneficios que aportan los Concejos Municipales Plurales, ya que, por el contrario, lo que se ha conseguido es una mayor polarización en las decisiones del mismo.

— Hay aún una participación solamente presencial o simbólica de parte de los partidos minoritarios, ya que las decisiones son tomadas por el partido que maneja la mayoría en el Concejo.

En una serie de municipios aún se carece de planes de trabajo en el mediano y largo plazo.

Se necesita fortalecer las capacidades técnicas a nivel de planificación y de gestión, tanto en los equipos de trabajo, así como en los Concejos Municipales, para responder adecuadamente a las necesidades de la población.

Hace falta mayor interés y capacidad para poder involucrar a la ciudadanía en la gestión municipal, promoviendo su participación.

Se hace necesario **potenciar al liderazgo local** en los territorios.

Debe de fomentarse de mejor manera un combate a las prácticas de corrupción y clientelismo político-partidario, mejorando las prácticas de transparencia municipal, que contribuyan a una mejor inversión en proyectos y en una mejor utilización del FODES.

Marco legal para que ayude a la información, LECAM, rectoría en cuanto a la planificación, el reglamento de funcionamiento de los CMP, existe desde el 2015, pero hay que mejorarlo. Hay resistencia (E2)

Potenciar el liderazgo, planificar (E11)

Combate al a corrupción, la transparencia, formación para los servidores públicos (E6)

Mayor transparencia, mejor inversión en proyectos y utilización del FODES. (E1)

05

Reflexiones finales

No hay duda, que como todo proceso nuevo e innovador, la existencia de concejos municipales conformados por más de un partido político, tomará tiempo en que se comprenda bien la necesidad de su existencia, en función del aporte que puede hacer a la democracia en este país.

Y para lograr esto, además de los partidos políticos, **es la ciudadanía la que tiene que tomar conciencia del importante papel que la representación política partidaria diversa en los concejos municipales tiene, para avanzar en afianzar el proceso democrático que existe en el país.**

Aun con la pluralidad partidaria, sigue existiendo una brecha importante de las mujeres en la conformación de los Concejos Municipales, y se constata que cuando participan, lo hacen de forma mayoritaria en los cargos de menor jerarquía, con lo cual se evidencia una relación inversa entre participación de mujeres y nivel del cargo.

En torno a los desafíos es necesario señalar que la despolarización de la sociedad se presenta como uno de los aspectos a superar, y en ello no se puede obviar que el funcionamiento de los concejos municipales plurales no se puede desvincular del entorno en que se desarrolla la actividad política en el país, que tiene a la base una cultura política específica.

Resulta evidente la existencia de conflictos al interior de los concejos municipales plurales, los que pueden estar relacionados con cómo se asume ser mayoría o minoría a su interior; pero más allá del caudal electoral que hayan obtenido, es importante reconocer que la ciudadanía en cada municipio votó por quienes los conforman, y por lo tanto tienen un grado de representatividad que se debe reconocer.

Otro de los elementos sobre los cuales es importante reflexionar es sobre reforzar la implementación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, puesto que, de acuerdo a las respuestas encontradas, la poca o mucha estabilidad en la gestión municipal no se puede atribuir directamente a los concejos municipales plurales; sino más bien se encuentra vinculado con el desarrollo de una institucionalidad que debe fortalecerse.

Referencias Bibliográficas

- **Artiga G, A, (2007).** Polarización política: orígenes, consecuencias y alternativas en La polarización política en El Salvador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. <https://www.fundaungo.org.sv/products/la-polarizacion-politica-en-el-salvador/77>
- **Diario Oficial de El Salvador. (2011).** Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador. *Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial, Tomo No.392.
- **Fundación Nacional para el Desarrollo. (2009).** Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral, FUNDERECODEL, San Salvador, El Salvador, 2009.
- **Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). (2017).** Concepciones y prácticas de transparencia y acceso a la información pública en cinco municipios del área metropolitana de San Salvador. San Salvador, El Salvador, Centroamérica. Obtenido de <http://www.repo.funde.org/1368/>
- **Iniciativa Social para la Democracia, G. f. (2020).** Investigación sobre Concejos Municipales en la lógica de la pluralidad partidaria. Grupo focal con integrantes de Concejos Municipales Plurales. (I. S. ISD, Entrevistador).
- **Iniciativa Social para la Democracia. (2010).** Agenda ciudadana nacional para la reforma democrática del sistema electoral 2011-2016, Coalición para la Reforma Política y Electoral (CREE), ISD. San Salvador, El Salvador, 2010.

- Monsiváis C. A (2013).** <https://journals.openedition.org/revestudsoc/7962>
- Iniciativa Social para la Democracia, (2011).** Sistema de transparencia y participación ciudadana en el ámbito municipal, Sistematización de la Experiencia 2006-2009, ISD. San Salvador, El Salvador, 2011.
- Martín-Baró, I. (1983).** Polarización social en El Salvador. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 38(412), 129-142. <http://www.uca.edu.sv/colección-digital-IMB/>
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. (2019).** Estadísticas tributarias básicas al 2018. *Estadísticas tributarias básicas al 2018*. San Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Rodríguez, A. (1993).** Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua. Obtenido de Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua: http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/herrera_descentralizacion_un_nuevo_intento.pdf
- Sandoval, E. (19 de junio de 2014).** *El Proceso de Descentralización en El Salvador*. Obtenido de El Proceso de Descentralización en El Salvador: <https://prezi.com/vjqmsx3czoqt/el-proceso-de-descentralizacion-en-el-salvador/>
- Universidad de El Salvador. (2013).** Análisis del estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador, Informe Ejecutivo V-2013, Concejos Municipales Plurales, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, UES. San Salvador, El Salvador. 2013.

Anexos

ANEXO 1. Regidoras y regidores propietarios por partido político y departamento en elecciones 2015.

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GANÁ		PCN		PDC		Otros		Total		Total	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H		
Ahuachapán	9	24			5	17		1	7					2	12	16	60	76
Cabañas	5	17			3	10	2	4	6		3		0	0	10	36	46	
Chalatenango	13	23	1		15	18		8	6	3	13		4	6	36	66	102	
Cuscatlán	13	17			13	15		3	5	7	10		0	2	33	49	82	
La Libertad	19	50			22	39	3	4	11	2	4		1	5	47	109	156	
La Paz	8	29			12	23	4	12	15	4	6	1	0	3	29	77	106	
La Unión	8	16			6	20	4	6	17	1	1		4	14	24	68	92	
Morazán	12	27			11	20	7	11	13	1	3		1	1	32	64	96	
San Miguel	6	31			2	8	33	5	4	11		7	0	0	22	84	106	
San Salvador	16	50			29	42	3	8	8	3	8	2	7	12	58	122	180	
San Vicente	5	22			11	15	1	4	3	1	5	1	0	0	18	46	64	
Santa Ana	8	20			4	14	1	3	6	2	13	4	2	9	18	66	84	
Sonsonate	8	28			5	15	23	4	5	9	1	6	3	2	9	31	83	114
Usulután	8	32			4	26	24	4	10	14	2	6		0	0	40	80	120
Total por sexo	138	386	1	11	180	313	38	131	27	78	7	18	23	73	414	1010	1424	
% por sexo	26.3	73.7	8.33	91.7	36.5	63.5	22.5	77.5	25.7	74.3	28	72	24	76	171	529	100	
Total por partido	524		12		493		169		105		25		96		1424			
%	36.8		0.84		34.62		11.87		7.37		1.76		6.74					

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

ANEXO 2. Regidoras y regidores propietarios por partido político y departamento en elecciones 2018.

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GANÁ		PCN		PDC		Otros		Total		Total	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H		
Ahuachapán	10	16			6	9	1	4	5	16			1	8	23	53	76	
Cabañas	4	18			3	6	2	6	3	4			0	0	12	34	46	
Chalatenango	13	22			19	11	4	13	5	11			2	2	43	59	102	
Cuscatlán	11	18			9	11		3	6	16	1		1	6	28	54	82	
La Libertad	22	58			6	9	2	9	3	8	1	1	12	25	46	110	156	
La Paz	11	29			10	17	6	20	6	6		1	0	0	33	73	106	
La Unión	10	36			4	19	1	10	1	6		5	0	0	16	76	92	
Morazán	12	27			10	19	6	17	1	2			1	1	30	66	96	
San Miguel	6	28			2	10	24	6	7		3		2	6	12	28	78	106
San Salvador	23	56			19	24	5	14	2	8	2	6	7	14	58	122	180	
San Vicente	9	18			9	15	3	7	1	2			0	0	22	42	64	
Santa Ana	9	22			1	4	1	12	4	15	2	2	6	6	23	61	84	
Sonsonate	10	32			1	10	20	7	8	7	10	2	4	0	3	36	78	114
Usulután	11	34			22	28	2	17				1	0	0	35	85	120	
Total por sexo	161	414		3	138	216	46	147	44	112	8	22	36	77	433	991	1424	
% por sexo	28	72	0	100	39	61	23.8	76.2	28.2	71.8	26.7	73.3	31.9	68.1	30.4	69.6		
Total por partido	575		3		354		193		156		30		113		1424			
%	40.38		0.21		24.86		13.55		10.96		2.11		7.94					

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.

ANEXO 3. Regidoras y regidores suplentes por partido político y departamento en elecciones 2015.

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GAN		PCN		PDC		Otros		Total		Total	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H		
Ahuachapán	12	8			4	11	2	2					5	4	23	25	48	
Cabañas	7	12			5	6	1	3	1	1			0	0	14	22	36	
Chalatenango	25	22	2		25	26	3	5	5	11			2	6	62	70	132	
Cuscatlán	9	15			10	12	2	3	3	8			1	1	25	39	64	
La Libertad	15	30			11	18	3	4		2			2	3	31	57	88	
La Paz	17	15			17	15	2	10	3	5		1	1	2	40	48	88	
La Unión	7	12			10	10	7	8				1	8	9	32	40	72	
Morazán	19	25	1		15	18	10	10	2	1			1	2	48	56	104	
San Miguel	10	16			1	16	16	5	7			6	3	0	0	37	43	80
San Salvador	13	17			14	20	2		1	3			1	3	2	33	43	76
San Vicente	11	10			9	13	2	2	1	4			0	0	23	29	52	
Santa Ana	7	12			5	5	2	2	3	8			3	2	3	19	33	52
Sonsonate	7	15			1	13	9	1	3	1	5		2	5	2	27	37	64
Usulután	10	26			3	20	22	2	6		3		0	0	32	60	92	
Total por sexo	169	235	3	5	174	201	44	65	20	51	6	11	30	34	446	602	1048	
% por sexo	41.8	58	37.5	62.5	46.4	53.6	40.4	59.6	28.2	71.8	35.3	64.7	46.9	53.1	42.6	57.4		
Total por partido	404		8		375		109		71		17		64		1048			

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018 TSE.

ANEXO 4. Regidoras y regidores suplentes por partido político y departamento en elecciones 2018.

Departamento	ARENA		CD		FMLN		GAN		PCN		PDC		Otros		Total		Total
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	
Ahuachapán	14	5			5	5	2	1	6	5			3	2	2	18	48
Cabañas	8	9			6	3	1	4	2	3			0	0	0	19	36
Chalatenango	19	25			15	32	10	8	7	11			2	3	3	79	132
Cuscatlán	6	16			8	6		3	5	12		1	3	4	4	42	64
La Libertad	18	30			4	6	4	4	2	3	1		9	7	7	50	88
La Paz	20	16			7	16	7	12	1	7		2	0	0	0	53	88
La Unión	19	19			7	10	3	6	4	2		2	0	0	0	39	72
Morazán	22	25			16	14	9	11		5			1	1	1	56	104
San Miguel	13	15	1		12	17	3	4	1	1		2	5	6	6	45	80
San Salvador	13	20			7	13	1	8	2	2			2	8	8	51	76
San Vicente	10	13			9	11	3	4	2				0	0	0	28	52
Santa Ana	9	10			1	3	2	3	4	9		1	6	4	4	30	52
Sonsonate	11	14			8	9	3	5	4	5	1	2	2	0	0	35	64
Usulután	14	19			17	23	4	10		4	1		0	0	0	56	92
Total por sexo	196	236	1		122	168	52	83	40	69	3	10	33	35	447	601	1048
% por sexo	45.4	55	100	0	42.1	57.9	38.5	61.5	36.7	63.3	23.1	76.9	48.5	51.5	42.7	57.3	
Total por partido	432		1		290		135		109		13		68		1048		
%	41.22		0.10		27.67		12.88		10.40		1.24		6.49				

Fuente: Elaboración propia con base a información de actas de escrutinio final elecciones municipales 2015 y 2018, TSE.



fundé
FUNDACIÓN NACIONAL
PARA EL DESARROLLO

ISD
Iniciativa Social para la
Democracia
Construyendo Cultura Política Democrática



Con el apoyo de

FONS VALENCIÀ
PER LA SOLIDARITAT
Logo of Fons Valencià per la Solidaritat

GENERALITAT
VALENCIANA
Conselleria de Participació,
Transparència, Cooperació
y Calidad Democrática

