

# La propuesta de ley de Partidos Políticos en El Salvador

Manuel Ortega Hegg





# **La propuesta de Ley de Partidos Políticos en El Salvador**

Manuel Ortega Hegg<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Investigador Asociado de FUNDAUNGO. Sociólogo. Fue director del Centro de Análisis Sociocultural (CASC) de la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua, Nicaragua (1992-2008). Se ha especializado en análisis sociocultural y religioso. Ha sido profesor en varias universidades y centros de estudio de América Latina, incluyendo la UNAM en México, la UNAN y la UCA en Nicaragua. Actualmente es presidente de la Academia de Ciencias de Nicaragua.

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).  
Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

Esta investigación y su publicación se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (ITT).

ISBN: 978-99923-29-61-0

Primera edición, mayo de 2015.

Impreso en los talleres de GRAFIKA Imprenta y Diseño.

150 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

# Índice

---

<b>Presentación .....</b>	<b>VII</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Contexto y antecedentes .....</b>	<b>3</b>
1.1 El Inicio: breve descripción de actividades ejecutadas en el marco del Proyecto .....	7
<b>II. Metodología .....</b>	<b>9</b>
<b>III. La experiencia de la coalición .....</b>	<b>12</b>
3.1 Antecedentes .....	12
3.2 La conformación de la coalición .....	13
3.3 Características de las instituciones .....	13
3.4 Factores que facilitaron la integración al asocio .....	14
4.1 Reglas de funcionamiento de la coalición .....	15
4.2 Organización y funcionamiento de la coalición .....	15
<b>IV. La sistematización de la experiencia .....</b>	<b>15</b>
4.3 Aspectos que dificultaron la organización y el funcionamiento .....	17
4.4 Factores influyentes en el desempeño de la coalición .....	19
4.5 Características de la investigación utilizada en esta experiencia .....	21
4.6 La estrategia de incidencia .....	21
4.7 Balance de los resultados obtenidos .....	24
4.8 Lecciones aprendidas .....	26
4.9 Consideraciones para futuras iniciativas .....	27
<b>Bibliografía .....</b>	<b>29</b>
<b>Siglas y acrónimos .....</b>	<b>36</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>37</b>
Anexo 1: Lista de personas entrevistadas .....	37
Anexo 2: Entrevistas realizadas por directivos del asocio para divulgar el contenido de la propuesta, según medio .....	38



## Presentación

Durante los últimos años en Latinoamérica se han venido analizando distintos aspectos sobre los centros de pensamiento o “think tanks”<sup>2</sup> en cuanto a su incidencia en las políticas públicas. Algunos temas abordados en estudios recientes han estado enfocados en la relación entre la investigación y las políticas públicas (Tanaka, Barrenechea y Morel, 2011); las características, capacidades y episodios de incidencia de los centros de pensamiento (Botto, 2011); el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas (Lardone y Roggero, 2011). Otros se han enfocado en estudios de caso, explorando la relación entre medios de comunicación y los centros de investigación en políticas públicas (Uceda, 2011); los medios de comunicación y el uso de la investigación (Liuszyc y Romé, 2011); o sobre el uso de la evidencia sobre políticas públicas (Garzón, 2011). Recientemente, un estudio realizado por el Grupo Faro (2012) se enfocó en 12 historias de incidencia en políticas públicas<sup>3</sup> de instituciones de África, América Latina y el Sureste Asiático.

En este marco de referencia se observa que se le ha prestado poca atención al estudio de experiencias que impliquen la participación de varios actores en interacción con los centros de pensamiento, o varios centros de pensamiento promoviendo una misma iniciativa. Con el propósito de contribuir a una reflexión y aprendizaje sobre la labor de los centros de pensamiento y su búsqueda de la incidencia en las políticas públicas, en FUNDAUNGO se elabora el proyecto: “Experiencias de incidencia en políticas públicas: una aproximación a la configuración de actores participantes”. El objetivo es analizar las configuraciones de actores y las estrategias de incidencia en políticas públicas en un grupo selecto de experiencias innovadoras en Latinoamérica. Esta investigación se ha realizado en el marco

---

<sup>2</sup> En la literatura existen muchas definiciones sobre qué se entiende por un think tank, estas definiciones se han basado en distintos parámetros como su creación, las funciones que desempeñan y su papel en el ciclo de las políticas públicas. Acuña (2009: 8) realiza una revisión de las diferentes definiciones de los think tanks y propone una definición que engloba estos distintos parámetros: “1) actores colectivos, 2) formalmente institucionalizados, 3) sin fines de lucro, 4) cuya función organizacional dominante, formalizada o de hecho, sea la influencia de políticas públicas, 5) influencia ejercida a través de la producción y trasmisión de conocimiento, 6) trasmisión cuyo foco puede incluir a diversos actores pasibles de pesar directa o indirectamente sobre la forja e implementación de políticas (ya sea actores gubernamentales, paragubernamentales, sociales o la ciudadanía en general)”.

<sup>3</sup> Se refiere a “breves relatos de episodios que estos centros de pensamiento consideraron como ejemplos relevantes e ilustrativos de una acertada incidencia en la política pública”.

de la línea de trabajo: “Explorando la relación entre investigación e incidencia en políticas públicas”, y ha contado con el apoyo financiero de la Iniciativa Think Tank.

En este proyecto de investigación se formularon dos preguntas básicas de investigación: (i) ¿cuáles son las configuraciones multiactores en interacción con los centros de pensamiento que tienen mayor probabilidad de lograr incidencia?, y ¿qué se puede aprender de estas configuraciones de actores?; y (ii) ¿cuáles son las estrategias de incidencia utilizadas por centros de pensamiento en estas configuraciones multiactores?

El equipo coordinador quedó conformado por el Dr. Ricardo Córdova, director ejecutivo, y el Mtro. Víctor Tablas, investigador de FUNDAUNGO. La primera actividad desarrollada consistió en una revisión bibliográfica y consulta con informantes clave que permitió levantar un inventario de experiencias de incidencia en políticas públicas en las que habían participado centros de pensamiento de Latinoamérica.

Posteriormente se preseleccionaron estas experiencias a partir de los cinco criterios definidos en el documento del proyecto: (i) que fuera una experiencia en la que intervinieran varios actores, es decir, que se conformara algún tipo de coalición para la labor de incidencia; (ii) que la labor de incidencia se desarrollara a nivel de políticas públicas en el Órgano Ejecutivo o para la aprobación o modificación de una ley en el Órgano Legislativo; (iii) que fuera una experiencia innovadora en términos de temática y metodología; (iv) que hubiera producido algunos resultados, al menos parciales, en torno al logro de sus objetivos; y (v) que fuera reciente, entendiendo por ello que se hubiera producido en los últimos cinco años (FUNDAUNGO, 2013).

Esto permitió identificar un grupo reducido de experiencias susceptibles de ser analizadas en el marco de este proyecto. El siguiente paso consistió en explorar el interés de los centros de pensamiento involucrados en estas experiencias para participar en el proyecto. De esta manera, se invitó a ASÍES de Guatemala y FUNDAR de México, quienes aceptaron participar. Adicionalmente, se seleccionó una experiencia de El Salvador en la que había participado FUNDAUNGO de forma conjunta con otras organizaciones.

Es así como se seleccionaron las tres experiencias a ser analizadas en el marco de este proyecto y sus equipos de investigadores quedaron conformados de la siguiente manera:

- (a) La propuesta de ley de Partidos Políticos en El Salvador, Manuel Ortega Hegg;
- (b) La Gran Campaña Nacional por la Educación en Guatemala, Floridalma Meza Palma y Samuel Fadul; y
- (c) El programa Subsidios al Campo en México, Regina Ganem.

Para recopilar información en campo se recurrió a una revisión documental y la realización de entrevistas; actividades que se realizaron entre finales de 2013 y junio de 2014. Un primer borrador de los estudios fue presentado en un seminario interno con los investigadores en San Salvador, el 28 de mayo de 2014, y se tuvieron comentarios de especialistas en el tema de incidencia o participantes de los proyectos. Ellos fueron: German Rivera, investigador asociado de FUNDAUNGO; y Alicia Miranda, coordinadora del Programa de Gobernabilidad Democrática de FUNDAUNGO al caso de El Salvador; Roberto Moreno, ex rector de la Universidad Del Valle en Guatemala (vía Skype) al caso de Guatemala; y Miguel Pulido, director de FUNDAR, de forma presencial al caso de México. Además, los comentarios sobre las tres experiencias los llevó a cabo Natalia Aquilino, directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) -vía Skype.

La FUNDAUNGO organizó el 13 de septiembre de 2014 la presentación de los tres estudios, para lo cual se contó con la presencia de sus autores: Manuel Ortega Hegg, Floridalma Meza Palma y Samuel Fadul, y Regina Ganem. En este foro, los comentarios los hicieron Antonio Romero, oficial de programa del IDRC (vía Skype); y de manera presencial: Andrea Ordoñez, consultora ecuatoriana; y Natalia Aquilino, directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación del CIPPEC.

Un aspecto a destacar es que en la metodología definida, no se trata de un estudio externo al trabajo realizado por los centros de pensamiento en las tres experiencias analizadas; sino más bien que se invitó a investigadores de las organizaciones para sistematizar la experiencia, de manera que fuera parte de un proceso de aprendizaje de las mismas organizaciones.

Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Iniciativa Think Tank por el apoyo para el desarrollo de esta investigación y su publicación. En este cuaderno No.1, de la colección “Explorando la relación entre investigación e incidencia en políticas públicas”, se presenta el caso de la propuesta de ley de Partidos Políticos en El Salvador, escrito por Manuel Ortega Hegg. Esperamos que sea una obra de consulta para los académicos, funcionarios gubernamentales, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil interesados en conocer experiencias innovadoras multiactor de incidencia en las políticas públicas.

San Salvador, mayo de 2015

Ricardo Córdova  
Director Ejecutivo  
FUNDAUNGO



# Introducción

Este informe de investigación recoge la experiencia de asocio<sup>1</sup> para elaborar y promover una propuesta de anteproyecto de Ley de Partidos Políticos en El Salvador, en la que participaron cinco instituciones académicas de este país centroamericano. Esta propuesta fue una experiencia pionera de incidencia en políticas públicas, que buscaba por tanto incidir en los tomadores de decisión. Esta sistematización se realiza en el marco del proyecto: “Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas: Una aproximación a la configuración de actores participantes”, iniciativa promovida por la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Los esfuerzos de incidencia en las políticas públicas son relativamente recientes en el contexto centroamericano y, dependiendo de las experiencias, su definición suele destacar uno u otro aspecto. En nuestro caso, de entrada indicamos que entendemos la incidencia como los esfuerzos de la ciudadanía organizada para intervenir en las relaciones de poder del sistema político, accediendo a los tomadores de decisiones e influyendo en ellos para producir cambios en la formulación e implementación de políticas, leyes y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante las autoridades estatales. Esta definición implica que, además de aplicar estrategias de acceso e influencia sobre los tomadores de las decisiones, se requiere también captar la atención de los medios de comunicación y de la sociedad en general (Mora Portuguese, 2005). Hemos decidido optar por esta definición por ser la que más se acerca a la descripción de la experiencia que hemos sistematizado.

El estudio de esta experiencia tiene como propósito aportar al conocimiento sobre los vínculos entre la investigación y las estrategias que hacen posible la incidencia a fin de comprender mejor su efectividad. Se enfoca en un tipo de configuración de iniciativas multiactores que se considera que tiene un mayor potencial de incidencia en las políticas públicas.

En este informe se aborda en un primer apartado el contexto y antecedentes de la experiencia de incidencia para la aprobación de una ley de partidos políticos en El Salvador, destacando un largo historial de iniciativas de diferentes actores por incluir el tema en la Asamblea Legislativa hasta que finalmente logró culminar con la aprobación de la ley;

---

<sup>1</sup> En este informe se usarán indistintamente los términos “asocio”, “coalición” y “consorcio” para referirse a las organizaciones académicas agrupadas en esta iniciativa para hacer incidencia sobre la Ley de Partidos Políticos en El Salvador.

asimismo, incluimos en este apartado una breve descripción del proyecto aprobado en 2010 por la Unión Europea (UE) a la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo: “Derechos políticos y ley de partidos políticos: hacia el fortalecimiento del vínculo representante-representado”. Uno de los componentes de este proyecto era precisamente “la generación de conocimiento e incidencia para el debate político de una Ley de Partidos Políticos”, que da origen a la experiencia analizada; mientras que en el siguiente apartado se presenta la metodología empleada para la sistematización.

La experiencia de la coalición de las organizaciones académicas que realizan la incidencia y la descripción de sus antecedentes y características figura en el apartado tres; en el cuatro se sistematiza la experiencia del proceso de generación de conocimiento e incidencia propiamente dicha, que concluye con algunas lecciones aprendidas en el transcurso de toda la experiencia.

## I. Contexto y antecedentes

En el caso de El Salvador, la regulación sobre los partidos políticos se reducía básicamente a algunos pocos artículos en el Código Electoral aprobado a finales de 1992 en el marco del proceso de paz, y que entrara en vigencia en el mes de enero de 1993. Esta legislación, en opinión de la iniciativa del asocio y para otros actores sociales y políticos, era considerada insuficiente.<sup>2</sup>

La regulación existente en el Código Electoral se enfocaba básicamente en la materia electoral. Así, en el título VI (“de la fiscalización de los partidos políticos”) se desarrolla el derecho de vigilancia tanto temporal como permanente (capítulos 1 y 2); mientras que en el título VII (“de los partidos políticos”) se desarrolla su constitución (capítulo 1), inscripción (capítulo 2), el régimen interno de los partidos (capítulo 3), las coaliciones y fusiones (capítulo 4), la cancelación de los partidos (capítulo 5), el régimen de financiamiento estatal o deuda política (capítulo 6). No obstante entre 1993 y 2007 el Código Electoral había sufrido 184 modificaciones (Artiga-González, 2008). Sin embargo, no se había desarrollado y mejorado la regulación sobre el financiamiento, careciéndose por ejemplo, de una normación sobre el financiamiento privado. La legislación tampoco aborda aspectos sobre la democracia interna, o las cuotas de género. Mientras que la regulación sobre el funcionamiento de los partidos se deja básicamente a lo normado en los estatutos de los partidos.

Al respecto, es importante una de las conclusiones y recomendaciones de la Misión de la Observación Electoral de la Unión Europea tras las elecciones de 2009: “El marco legal que regula los procesos electorales en El Salvador permite la realización de elecciones democráticas pero contiene grandes lagunas. A pesar de haber sido enmendada en numerosas ocasiones, aún carece de legislación en materia de partidos políticos, financiamiento de campañas y acceso a los medios de comunicación.” (Moue, 2009: 2).

Si bien es cierto que es posible señalar varios intentos de introducir la discusión de una ley de partidos políticos en la agenda pública y en la Asamblea Legislativa desde el año 2001, también es cierto que esto sólo fue posible hasta el 2013, tras 21 años de haberse firmado los

---

<sup>2</sup> Al respecto, véase: FLACSO-FUNDE-FUNDAUNGO, 2009.

Acuerdos de Paz en el año 1992<sup>3</sup>.

A continuación se resume una cronología de las principales iniciativas que, desde diversos actores, intentaron poner el tema en la agenda de las reformas electorales:

1. En 2001, la propuesta del Núcleo Generador de la Reforma Política en el marco del esfuerzo del Plan de Nación (2001); así como la del Consorcio de ONG de Educación Cívica (Cocívica, 2001).
2. En 2001 se firma un convenio entre la Asamblea Legislativa y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donde se contemplan acciones de apoyo por parte del BID a la modernización de la Asamblea, una de las cuales se refería a una Ley de Partidos Políticos (Monti, 2006).
3. En 2002, se presenta la propuesta del Movimiento Independiente Pro-Reforma Electoral (MIRE, 2002).
4. En el año 2002, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) presentó a la Asamblea Legislativa una iniciativa de ley para la regulación de los partidos políticos, que sin embargo no logró atraer el interés de los partidos políticos y no fue discutida (Miranda, 2002).
5. En 2008, se firma nuevo convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asamblea Legislativa de El Salvador que da continuidad a las acciones de apoyo a la modernización de la Asamblea Legislativa de 2001, en una de cuyas acciones aparece el acuerdo de financiar la formulación de una ley de partidos políticos (BID, 2008; Monti, 2006; Mendoza, 2013).
6. En la legislatura 2009, los legisladores iniciaron el estudio de la Ley de Partidos Políticos, sin embargo no hubo acuerdos debido a la petición del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de pausar el proceso para presentar un anteproyecto de ley (Pérez, 2012).
7. En el año 2009, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para

---

<sup>3</sup>En efecto, a pesar de ser considerada una ley de suma importancia y reflejar una necesidad sentida para la democratización del país, la reforma del sistema político salvadoreño centró sus esfuerzos en otros temas tales como: la desmilitarización, la sujeción de las fuerzas armadas al poder civil, la reforma del sistema judicial, la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH); y algunos temas de la reforma electoral, como la constitución del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

- las elecciones de ese año recomienda una ley de partidos políticos que regulara entre otros, el financiamiento de los partidos y el acceso equitativo a los medios de comunicación (Moue, 2009).
8. En los años 2008-2009 diversos foros de la sociedad civil y centros de pensamiento buscan poner en agenda la reforma electoral, destacando entre ellas la necesidad de una ley de partidos políticos<sup>4</sup>.
  9. En noviembre de 2009, la Unidad de Análisis Legislativo de la Asamblea Legislativa (UAL) elabora para la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales un análisis comparado del Anteproyecto de ley de partidos políticos y del Código Electoral (Asamblea Legislativa-UAL, 2009).
  10. El 9 de febrero de 2010, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales encomienda a la UAL hacer una reformulación del Proyecto en estudio, según los resultados del estudio comparado del Anteproyecto de Ley y las disposiciones del Código Electoral (Asamblea Legislativa-UAL, 2012).
  11. El 7 de Junio de 2010, la Unidad de Análisis Legislativo (UAL) entrega a los diputados de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales un nuevo proyecto de normativa de partidos políticos sobre la base de la reformulación del Anteproyecto en estudio: Proyecto de Ley de Partidos Políticos de El Salvador (Asamblea Legislativa-UAL, 2010).
  12. En julio de 2010, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales inicia la discusión del Proyecto de Ley de Partidos Políticos de El Salvador enviado por la Unidad de Análisis Legislativo. Sólo se logra discutir tres artículos y el proceso de estudio y discusión se detiene hasta 2012 (Aguilar, 2012).
  13. En diciembre de 2010, las organizaciones Iniciativa Social para la Democracia (ISD)

---

<sup>4</sup> Sin pretender ser exhaustivos, destacamos la Conferencia: “La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos: el Caso de México”, organizada por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo el 6 de junio de 2008 e impartida por el Mtro. José Woldenberg (Woldenberg, 2009); el Foro sobre las Reformas Electorales realizado el 29 de abril de 2009, organizado por Fundaungo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa El Salvador, y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FLACSO-FUNDE-FUNDAUNGO, 2009); el Foro sobre el voto residencial realizado el 27 de octubre de 2009, organizado por la Fundaungo, FLACSO-Programa El Salvador, FUNDE y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FLACSO-FUSADES-FUNDE-FUNDAUNGO, 2009). Además, por esas fechas, FUSADES hace llegar sus observaciones y comentarios a la Comisión legislativa, del Proyecto de Ley que se discutía en su seno en 2009 (Fusades, 2012).

- y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) presentan a la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales un documento que contiene aportes de la sociedad civil y de algunos partidos políticos sobre la Ley de Partidos Políticos. Incluye un anteproyecto de ley de partidos políticos de 90 artículos (ISD-FESPAD, 2010).
14. El 25 de enero de 2011, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales recibe a ISD y a FESPAD para que expongan su estudio y sus aportes para el Proyecto de Ley de Partidos Políticos (Dictamen 14, 2013).
  15. En julio de 2011, el partido ARENA presenta su iniciativa de Ley de Partidos Políticos (Fusades, 2012).
  16. En diciembre de 2011, el Poder Ejecutivo envía a la Asamblea Legislativa sus comentarios y recomendaciones en un análisis comparado sobre el Proyecto de Ley de Partidos políticos, contando para ello con una consultoría financiada por el PNUD (Alcocer, 2011).
  17. El 29 de febrero de 2012, en el marco de la campaña electoral para las elecciones legislativas y municipales de marzo de 2012, el asocio (FLACSO, UCA, UTEC, FUNDE y FUNDAUNGO) realiza el foro público: “Propuestas para una ley de partidos políticos en El Salvador”, en el que representantes de los partidos políticos con representación legislativa presentaron sus perspectivas.
  18. El 9 de julio de 2012, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa reanuda las discusiones del Proyecto de Ley de Partidos Políticos, de la cual se había discutido a la fecha hasta el artículo 3.<sup>5</sup>
  19. El 7 de Agosto 2012, el partido FMLN introduce su iniciativa de Ley de partidos políticos (Fusades, 2012; también: Castellón, 2012).
  20. El 12 de septiembre de 2012, el asocio FUNDAUNGO-FLACSO-FUNDE-UCA-UTEC presenta su propuesta de anteproyecto de Ley de Partidos Políticos a la Asamblea Legislativa.
  21. El 20 de septiembre de 2012, FUSADES da conocer su estudio sobre pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos donde analiza el Proyecto de Ley de Partidos Políticos presentado el 7 de junio de 2010 por la Unidad de

---

<sup>5</sup> La entrevista con Ruth López Alfaro permitió reconstruir el proceso de discusión en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

Análisis Legislativo a la Comisión (Fusades, 2012).

22. El 20 de septiembre de 2012, la Coalición CREE presenta a la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales el documento Regulación de los partidos políticos en El Salvador, que contiene el resultado de un proceso de consulta con organizaciones miembros de CREE sobre contenidos para la ley de partidos políticos. (ISD-FESPAD b, 2014).
23. El 5 de noviembre 2012, ISD y la coalición “Aliados por la Democracia” presentan a la Asamblea Legislativa su propuesta de “Ley de transparencia para financiamiento a los partidos políticos y candidatos no partidarios” para ser considerada en la Ley de Partidos Políticos (Morán, 2012).
24. El 14 de febrero de 2013, la Asamblea Legislativa aprueba el Decreto Legislativo número 307, “Ley de Partidos políticos”, que una vez sancionado por el Presidente de la República es publicado en el Diario Oficial, el 27 de febrero de 2013.<sup>6</sup>

### **1.1 El Inicio: breve descripción de actividades ejecutadas en el marco del Proyecto**

En el año 2010, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo atiende a la convocatoria hecha por la Unión Europea y presenta el proyecto: “Derechos políticos y ley de partidos políticos: hacia el fortalecimiento del vínculo representante-representado”. Este es aprobado ese mismo año para ejecutarse a partir del año siguiente.

De acuerdo al Documento del Proyecto (DP): “El proyecto es una iniciativa de capacitación, generación de conocimiento e incidencia para el debate político de una Ley de Partidos Políticos”. El objetivo general del proyecto era “contribuir al fortalecimiento de la democracia representativa y de los derechos políticos de los ciudadanos teniendo en cuenta las recomendaciones de la Misión de Observadores Electorales de la Unión Europea 2009”. El objetivo específico, por su parte, pretendía que “actores políticos y de la sociedad civil organizada debatieran, construyeran y divulgaran un anteproyecto de Ley de Partidos políticos.”

El proyecto se implementó formalmente del 3 de enero de 2011 hasta el 2 de mayo de 2013, y orientó sus acciones a partir de dos grandes fases. En la primera fase se integra el asocio interinstitucional y se inician esfuerzos en la sensibilización en diferentes actores

---

<sup>6</sup> Decreto Legislativo No. 307 del 14 de febrero de 2013, publicado en el Diario Oficial No. 40, Tomo No. 398 del 27 de febrero de 2013.

políticos, académicos y en organizaciones de la sociedad civil sobre la necesidad de una ley de partidos políticos. En esta etapa también se elaboraron estudios que permitieran contar con insumos tanto para la sensibilización como para la elaboración de la ley. En la segunda fase se profundizó en los esfuerzos para un mayor trabajo de incidencia, así como la elaboración y posterior divulgación del anteproyecto de ley.

En el marco de las actividades principales del proyecto se realizaron cuatro foros públicos que abordaron temas claves como el financiamiento a los partidos, la regulación de las campañas electorales, la democracia interna y las cuotas de género. Uno de los propósitos era “promover el conocimiento de experiencias sobre la regulación de los partidos en otros países latinoamericanos”(DP).

- El 19 de julio de 2011, el Dr. José Woldenberg dictó la conferencia: “México: Regulación jurídica de los partidos políticos y campañas electorales”.
- El 16 de agosto de 2011, el Dr. Juan Rial impartió la conferencia: “Regulación sobre la democracia interna de los partidos políticos en América Latina”.
- El 6 de septiembre de 2011, la Licda. Ana Isabel García dictó la conferencia: “La experiencia de Costa Rica: De la cuota mínima para mujeres al principio de paridad”.
- El 16 de noviembre de 2011, el Lic. Héctor Fernández Masís, impartió la conferencia: “Costa Rica: Regulación jurídica sobre los partidos políticos y las campañas electorales”.

## II. Metodología

Aprovechando los conferencistas invitados a los foros públicos se realizaron cuatro seminarios cerrados con los partidos, dando paso a una mesa de debate y diálogo, lo que permitió a la coalición conocer las posiciones, inquietudes y expectativas de los partidos y, a ellos, el trabajo realizado sobre el tema (Entrevista Miranda, 2014).

Además, el 29 de febrero de 2012, en el marco de la campaña electoral para las elecciones legislativas y municipales de marzo de 2012, el asocio (FLACSO, UCA, UTEC, FUNDE y FUNDAUNGO) realiza el foro público: “Propuestas para una ley de partidos políticos en El Salvador”, en el que dirigentes de los siguientes partidos políticos con representación legislativa presentaron sus perspectivas: ARENA, FMLN, GANA y CD.

Por otro lado, se realizaron una serie de publicaciones a partir de los estudios elaborados y de las conferencias desarrolladas, con el objeto de contribuir al conocimiento sobre los partidos políticos en El Salvador, así como sobre los marcos regulatorios de estos de manera comparada: (i) “Contribuciones para el debate sobre la regulación de los partidos políticos”, (ii) “Los partidos políticos en El Salvador: una lectura desde las encuestas de opinión”, y (iii) “Legislación comparada sobre regulación de partidos políticos en América Latina” . Todos estos productos sirvieron como insumos para fundamentar técnicamente la necesidad y algunos contenidos de la LPP en El Salvador.

También se realizó una visita in situ al Instituto Federal Electoral de México (IFE) para conocer la experiencia de esa institución, así como aspectos sobre la regulación y prerrogativas a los partidos políticos en ese país.

Finalmente, se elaboró un anteproyecto de LPP, basado en los insumos de los estudios elaborados, los foros públicos, las discusiones con los partidos y el diálogo con algunas organizaciones de la sociedad civil, la cual fue presentada como iniciativa de ley a la Asamblea Legislativa, y divulgada ampliamente.

En el caso de la experiencia de la elaboración de un anteproyecto de Ley de Partidos Políticos en El Salvador, el equipo de la Fundaungo la seleccionó para su sistematización sobre la base de los siguientes criterios: (i) que fuera una experiencia en la que intervinieran varios actores, es decir, en que conformara algún tipo de coalición para la labor de incidencia; (ii) que la labor de incidencia se desarrollara a nivel de políticas públicas en el Órgano

Ejecutivo o para la aprobación o modificación de una ley en el Órgano Legislativo; (iii) que fuera una experiencia innovadora en términos de temática y metodología; (iv) que hubiera producido algunos resultados, al menos parciales, en torno al logro de sus objetivos; y (v) que fuera reciente, entendiéndose por ello que se hubiera producido en los últimos cinco años (FUNDAUNGO, 2013).

En efecto, la experiencia señalada cumple todos los requisitos: se trata de una coalición de cinco organizaciones académicas: FUNDAUNGO, FLACSO, UCA, FUNDE y UTEC, organizada expresamente en el periodo 2011-2012 para incidir en la Asamblea Legislativa en la formulación y aprobación de una ley de partidos políticos, utilizando una metodología de investigación y una estrategia de incidencia colectiva, innovadora en el contexto del país, y que consigue algunos resultados meritorios en las circunstancias propias de El Salvador.

La sistematización de esta experiencia de incidencia de la coalición de organizaciones académicas salvadoreñas en la aprobación de la ley de partidos políticos siguió los siguientes pasos:

- 1) Definir el eje central de la sistematización. En este caso se definió como centro de la sistematización, la experiencia de la coalición en la producción de conocimiento e incidencia para la aprobación de la ley de partidos políticos. Esta experiencia multi actores aparecía como novedosa en el contexto del país por el tipo de organizaciones que la constituían (organizaciones productoras de pensamiento), y por el tema seleccionado para incidir: la aprobación de una ley de partidos políticos. De ahí que las entrevistas realizadas y la bibliografía consultada buscara la reconstrucción de este proceso.
- 2) Recopilación y análisis de información documental. Este paso permitió recopilar la información inicial relevante al contexto y a la propia experiencia.
- 3) Definición de los actores a entrevistar. Simultáneamente al paso anterior, se identificaron los actores relevantes de la experiencia y se hizo un plan de entrevistas que incluía miembros de la coalición, miembros de sus equipos de apoyo, diputados de los partidos mayoritarios, miembros de la sociedad civil y representantes de instituciones estatales vinculadas a la experiencia. El resultado fueron 13 personas entrevistadas en dos momentos: del 14 al 18 de octubre de 2013, y el 27 y 28 de mayo de 2014 (Véase Anexo 1).
- 4) El siguiente paso previo a las entrevistas fue formular las preguntas de acuerdo al eje de sistematización y el tipo de entrevistado, y realizar un cronograma para la realización de las entrevistas. Esto se realizó en una sesión de trabajo del investigador

con el equipo de FUNDAUNGO.

- 5) Sistematizar y analizar la información recopilada por vía de entrevistas y vía documental. La información primaria de las entrevistas se procesó vía matrices de variables, lo que facilitó su análisis posterior.
- 6) Redacción de un informe preliminar que fue entregado a FUNDAUNGO. Este informe fue leído por el Director de FUNDAUNGO y por otra colega experta, quienes hicieron recomendaciones para mejorar el texto final. Esta versión preliminar también se benefició de los comentarios de los colegas investigadores de las otras dos experiencias que constituyen este proyecto, a través de una reunión del equipo de investigadores realizada en San Salvador el 28 de mayo de 2014, donde cada quien expuso sus principales hallazgos. Esta versión fue leída por el Director de FLACSO, Programa El Salvador, de quien también se recibieron comentarios y recomendaciones.
- 7) Finalmente se elaboró el informe final a partir de las observaciones y recomendaciones recibidas en el paso anterior.

### III. La experiencia de la coalición

#### 3.1 Antecedentes

Los antecedentes cercanos de experiencias de organizaciones productoras de conocimiento que han buscado incidir, con distintos resultados, en los procesos de formulación de políticas públicas en El Salvador, arrancan propiamente en el llamado período del postconflicto iniciado en 1992. Aunque algunas universidades y centros de pensamiento existían antes de esas fechas, es a partir de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y el FMLN, cuando el cese de la guerra y el inicio del proceso de democratización del país crean las condiciones tanto para la aparición como para el funcionamiento de un mayor número de centros de pensamiento. Estas condiciones también permitieron un escenario más favorable para la incidencia en tomadores de decisiones del sistema político<sup>7</sup>.

En el caso concreto de los miembros de la coalición, salvo la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), fundada en 1965, como la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), fundada en 1981, el resto de las organizaciones académicas nacen precisamente en el periodo post-conflicto y de transición a la democracia: FUNDAUNGO (1992), FLACSO (1992), FUNDE (1992). Sin embargo, todas comparten similar naturaleza académica y el mismo interés de producir conocimiento en función de generar propuestas de incidencia para contribuir en la consolidación del sistema democrático y promover el desarrollo de El Salvador.

En esa dirección, y como antecedentes inmediatos a la formación de la coalición para la elaboración de la propuesta de Ley de Partidos Políticos, se identifican antecedentes de esfuerzos conjuntos de las organizaciones involucradas. Algunos de estos fueron la participación conjunta FUNDAUNGO-FLACSO-FUNDE, entre otros actores, en la conformación y funcionamiento de la Red para el Desarrollo Local para la incidencia en los temas local-municipal, participación ciudadana y descentralización del Estado, entre 1999 y 2009.

Por otro lado, FLACSO, FUNDAUNGO, FUNDE, y la UCA formaron parte del sector académico del Consejo Económico y Social (CES), entre 2009 y 2013, un ámbito de diálogo y concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas a la agenda económica y

---

<sup>7</sup> Para una visión sobre el proceso de pacificación y democratización en el post-conflicto, véase: Córdova y Ramos, 2012; Córdova, Ramos y Loya, 2009; Córdova, 1999; y Córdova, 1996.

social de El Salvador; y que lo integran representantes de los sectores sociales, sindicales, empresariales y con participación del gobierno.

En el ámbito de la Reforma Electoral, FUNDAUNGO, FLACSO y FUNDE organizaron dos foros para posicionar algunos temas en la agenda pública<sup>8</sup>, entre ellos, la necesidad de contar con una ley de partidos políticos (FLACSO, FUNDE, FUNDAUNGO, 2009).

### **3.2 La conformación de la coalición**

Desde la formulación del proyecto y como parte de la estrategia de incidencia, FUNDAUNGO tenía prevista la conformación de una coalición de organizaciones académicas interesadas en el tema y con las cuales existía afinidad e incluso experiencia previa de trabajo conjunto, tal y como se ha explicado en los antecedentes. De esta manera, al inicio mismo de la ejecución del proyecto, la fundación invitó a las organizaciones FLACSO-Programa El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Universidad Centroamericana (UCA) y Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC) para constituir una coalición que tuviera como finalidad hacer sinergias para conjuntamente elaborar y promover un anteproyecto de LPP.

La idea era presentar una propuesta multidisciplinaria avalada por el prestigio y capacidad de organizaciones académicas reconocidas en el país, a fin de hacerla más viable. Con la creación de la coalición se pretendía trabajar de manera conjunta en los temas de formulación, divulgación, incidencia y campaña de promoción del anteproyecto de LPP. La integración del asocio se logró a partir de perspectivas académicas diversas, pero que compartían la misma idea sobre la necesidad de contar con una ley de partidos. El proyecto se constituye en primer lugar con cuatro de las organizaciones: FLACSO-Programa El Salvador, FUNDE, UCA y FUNDAUNGO, y posteriormente se integra una quinta: UTEC.

### **3.3 Características de las instituciones**

Todas las organizaciones incluidas en la coalición poseen características similares, entre las que se destacan seis principales. En primer lugar, realizan actividades de investigación sobre políticas públicas o promueven derechos ciudadanos. En segundo término, manifiestan el objetivo de incidir sobre las acciones y decisiones de los actores políticos y sociales. En tercer lugar, integran el sector de las organizaciones sin fines de lucro, lo cual implica que: a) Tienen una estructura organizativa; b) son auto-gobernadas; c) están separadas del Estado y no distribuyen beneficios económicos entre sus miembros. En cuarto lugar, en ocasiones anteriores habían trabajado juntas en esfuerzos de incidencia o al menos algunas de ellas

<sup>8</sup> El Foro Nacional sobre las reformas electorales en abril de 2009, y el Foro sobre el voto Residencial en octubre de 2009.

habían trabajado juntas en producción de conocimientos y propuestas de políticas públicas. En quinto lugar, todas habían conseguido posicionarse en el campo de investigación de políticas como organizaciones muy profesionales y prestigiosas. Finalmente, todas ellas manifiestan una alta valoración de la acción colectiva de incidencia, como más favorable a resultados exitosos que la gestión e incidencia individual.

### **3.4 Factores que facilitaron la integración al asocio**

Las entrevistas con miembros del directorio revelan la existencia de algunos factores que facilitaron la integración al asocio. Ellos se resumen a continuación:

- La afinidad entre las organizaciones participantes como organismos no gubernamentales productores de conocimientos en políticas públicas y fortalecimiento democrático;
- El interés común en el tema concernido;
- La cercanía entre ellas y una experiencia mayor o menor de trabajo conjunto;
- La coordinación y liderazgo del Director de la FUNDAUNGO, considerado además como un especialista en el tema;
- La contratación de un abogado con experiencia y experto en los aspectos jurídicos y que complementa el conocimiento de este aspecto en el grupo;
- La confianza existente entre los directores y titulares de las instituciones integrantes de la coalición.

## **IV. La sistematización de la experiencia**

### **4.1 Reglas de funcionamiento de la coalición**

La constitución de la coalición se dio sobre la base de algunos acuerdos que se expresaron principalmente en una carta entendimiento firmada en mayo de 2011 por los rectores o directores de las instituciones. En este documento se acuerda la conformación de un Comité Directivo conformado por un representante propietario y un suplente de cada institución, con atribuciones como revisar y aprobar plan de trabajo, así como participar en las distintas actividades. Se reconoce el derecho a la visibilidad de los logos de las instituciones en cada publicación y actividad que se realizara.

Al quedar constituido el asocio, FUNDAUNGO, que había sido la gestora del proyecto, pasaría a ser un miembro más del grupo y las decisiones se tomarían por consenso. Sin embargo, por acuerdo de los miembros del asocio se designa a FUNDAUNGO como la responsable de la vocería de esta iniciativa.

### **4.2 Organización y funcionamiento de la coalición**

La coalición se organizó en tres niveles: una instancia directiva, una instancia logística y de relaciones públicas, y una instancia técnica jurídica.

El primer nivel estaba constituido por directores ejecutivos de FUNDAUNGO, FLACSO, FUNDE, el vicerrector de Proyección Social de la UCA, así como el secretario general de la UTEC; quienes podrían ser acompañados por algún otro miembro más de cada organización<sup>9</sup>. En el segundo nivel estaba la instancia logística y de relaciones públicas que la constituyó la persona encargada de citar a reuniones, establecer contactos con las organizaciones o personas de interés de la coalición, organizar los eventos, girar invitaciones, establecer citas para reuniones o entrevistas. Para el desarrollo de sus actividades se apoyó en la administración de FUNDAUNGO. Finalmente, la instancia técnica la constituyó un abogado consultor, experto en el sistema jurídico salvadoreño.

La coalición se reunió regularmente una vez por semana por más de año y medio. Sólo durante el segundo año, la mayoría de las sesiones ordinarias de trabajo fueron dedicadas a

---

<sup>9</sup> En el caso de la UCA, el Dr. Álvaro Artiga, se incorporó al proceso de elaboración del anteproyecto de Ley.

la elaboración de la propuesta de un anteproyecto ley de partidos políticos.

Las sesiones de trabajo estuvieron guiadas por los objetivos y actividades contempladas para cada fase del proyecto, comenzando por la discusión de un marco general de entendimiento, las reglas de juego, el rol de la coordinación del proyecto, los objetivos a perseguir por la coalición, la manera de hacerlo, la identificación de otros involucrados o personas relacionadas con el tema con quienes debían conversar y explicarles el trabajo de la coalición, y establecer la lista de invitados a los eventos, la planificación de foros y seminarios. Incluso la contratación del consultor que acompañaría en la elaboración de la propuesta.

Para la elaboración de la propuesta del anteproyecto de ley, su estructura tentativa y alcances, se partió de los insumos generados por los resultados de los estudios realizados en la primera etapa del proyecto, así como de los insumos aportados en seminarios, foros y exposiciones de los expertos. A partir de estos aportes, el consultor propuso al Comité Directivo una selección de posibles contenidos. Una vez debatidos, se seleccionaron cuatro aspectos: funcionamiento de los partidos, financiamiento, cuotas de género y democracia interna.

A partir de los contenidos seleccionados, el consultor en cada sesión de trabajo hacía propuestas concretas al Comité, que eran incorporadas para discusión en la sesión, de manera que después de una discusión eran aceptadas, rechazadas o sustituidas por otras. Esta dinámica permitió discusiones de excelente nivel académico e incorporar los aportes plurales de los miembros de la coalición.

Por otro lado, como parte de los insumos para el diseño de la propuesta, cuatro miembros del Comité Directivo participaron el 19 y 20 de abril de 2012 en México en el taller: “Financiamiento y fiscalización de partidos políticos”, organizado e impartido por el Instituto Federal Electoral de ese país. Este evento fue una oportunidad para que miembros del IFE y del Comité Directivo de la coalición analizaran avances y retos en el marco regulatorio existente en América Latina y particularmente en México. Las sesiones de trabajo permitieron profundizar, entre otros, en el régimen de financiamiento y en el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Ello permitió contar con valiosos insumos para la propuesta de la coalición, en particular, precisar sus alcances y contenidos.

Estas sesiones de trabajo desembocaron finalmente en la propuesta de anteproyecto de Ley de Partidos Políticos de la coalición, que fue presentada el 12 de septiembre de 2012 al Órgano Legislativo. Cabe indicar que la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Partidos Políticos a través del decreto Legislativo número 307 en febrero de 2013. La coalición lanzó públicamente su propuesta de anteproyecto de ley el 8 de octubre de 2012 y se empezó a

divulgar a través de un cuadernillo<sup>10</sup> y las páginas web de las instituciones miembros de la coalición.

A partir de la entrega de la propuesta de la coalición a la Asamblea Legislativa se desarrolló la estrategia de incidencia, que contemplaba una campaña de medios que incluía la publicación de campos pagados, la presencia de los miembros del Comité Directivo en diferentes espacios informativos, un spot televisivo que se transmitió por tv y como cuña de radio, un evento de lanzamiento público de la propuesta y la impresión y distribución de cuadernillos con el anteproyecto.

### **4.3 Aspectos que dificultaron la organización y el funcionamiento**

A pesar de que la coalición no encontró mayores obstáculos para organizarse, sí encontró algunos para funcionar y lograr sus objetivos con mayor eficiencia. Estos obstáculos podrían clasificarse en internos y externos a la coalición.

Entre los obstáculos internos, en las entrevistas se logró identificar que al menos al comienzo no todas las organizaciones priorizaban el espacio de participación en la coalición —el cual resultó demandante—, lo que provocaba ausentismos o falta de delegación apropiada para tomar decisiones. Dado que había el acuerdo de funcionar por consensos, en algunas ocasiones esta intermitencia en la asistencia produjo retrasos en el trabajo. Esto se resolvió posteriormente.

Entre los obstáculos externos, algunos miembros de la coalición identificaron al menos tres. Primero, la existencia de una coyuntura de enfrentamiento entre los poderes del Estado, en concreto, entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo a partir de una sentencia de inconstitucionalidad (Sentencia 61209) emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 2010, y otras sentencias de esa misma sala que afectaban también al Poder Ejecutivo al limitarles el uso discrecional de fondos públicos. La sentencia 61209 cambiaba algunas reglas del juego electoral y afectaba, entre otros aspectos, la exigencia de afiliación a un partido político al candidato a diputado y el sistema de lista cerrada y bloqueada. Pero las sentencias que desencadenaron el conflicto fueron las emitidas el 5 de junio de 2012 en las que declaraba ilegal las elecciones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de 2006 y 2012, y mandataba al Poder Legislativo a realizar nuevamente la elección de los magistrados electos en 2012. Los partidos con presencia en la Asamblea Legislativa rechazaron en su momento la sentencia 61209. En el marco de una intensa confrontación política, los partidos con presencia en la Asamblea, aprobaron una serie de disposiciones que realizaban algunas modificaciones del sistema electoral salvadoreño para

---

<sup>10</sup> Propuesta de Ley de Partidos Políticos de El Salvador (2012). San Salvador, FLACSO, FUNDAUNGO, FUNDE, UCA y UTEC.

las elecciones de 2012; y el 2 de junio de 2011 emitieron con dispensa de trámite el decreto 743 que obligaba a los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a emitir sentencias por unanimidad (cinco votos) y no por cuatro votos, como hasta ese momento habían procedido. Al pasar el decreto al Ejecutivo, el Presidente de la República firmó el decreto.

El caso de la sentencia del 5 de junio de 2012 fue llevado por la Asamblea Legislativa hasta la Corte Centroamericana de Justicia, la cual, en un acto sin precedentes emitió sentencia, pero los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declararon inaplicable la sentencia. Finalmente, ante la presión social ejercida durante esos días, la Asamblea Legislativa derogó el decreto 743, pero para entonces este hecho había confrontado a diferentes sectores políticos, sociales e instituciones del Estado, polarizando el país. De hecho, el conflicto no terminó de resolverse sino hasta agosto de 2012 a partir de acuerdos políticos entre los partidos. Sin embargo, el incidente había abierto un escenario de reformas electorales en el marco de la campaña para las elecciones de marzo 2012.<sup>11</sup>

En segundo lugar, en ese contexto polarizado se produce entre algunos de los líderes políticos un clima de rechazo a iniciativas de la sociedad civil, debido a desconfianza y suspicacias por las fuertes críticas y cuestionamientos de algunas organizaciones de la sociedad civil a los partidos políticos. Aunque ninguna de las instituciones integrantes de la coalición participó de este enfrentamiento, el hecho era que estaba creado un clima poco favorable al acercamiento de la sociedad civil con los partidos políticos.

En tercer lugar, los entrevistados coincidieron en señalar como un obstáculo la dificultad de prever con mayor certeza los tiempos políticos y los ritmos de los partidos en la discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley de Partidos políticos. Es decir, el ritmo y la periodicidad de la discusión que imprimía la Comisión de Reformas Electorales sobre el anteproyecto de LPP, demandó a la coalición la necesidad de monitorear el debate legislativo y buscar ajustarse a él, si quería aprovechar la ventana de oportunidad de incidir en el debate sobre el contenido de la ley. De esta manera era obvio que los tiempos del debate y

---

<sup>11</sup> Para mayores detalles, véase: Freedman, Elaine. El Salvador. Decreto 743 ¿Qué hay tras de todo esto? Envío N0. 352, Managua, julio 2011. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/4360>; Miranda Aburto, Wilfredo. Grave crisis institucional en El Salvador. Confidencial, Managua, 2012. Disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/downloads/211.pdf>; también: Bernal, Carlos. Ganadores y perdedores en el conflicto Asamblea-CSJ, El Faro.net, San Salvador, 2014. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201208/opinion/9407/>; Dos Poderes contra la Corte. Editorial, El Faro.net, San Salvador, 2 de julio 2012. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201207/opinion/9008/>; Nuñez, Rogelio. Cronología de una crisis institucional en El Salvador. Infolatam, Madrid, 20 de julio 2012. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2012/07/23/cronologia-de-una-crisis-institucional-en-el-salvador/>

aprobación del Proyecto de ley los determinaba la Comisión de Reformas Electorales y, por ende, era en ajustarse a los tiempos de trabajo de esa instancia donde residía la posibilidad de incidir de forma directa en la discusión que se llevaba en el legislativo. De hecho, una vez enviado el dictamen favorable de la Comisión al Plenario, la discusión en el Pleno duró un solo día.

Cabe indicar que a pesar de los esfuerzos de la coalición por acelerar el debate en su seno y de haber intensificado las reuniones para lograr un producto final que permitiera incidir oportunamente en todos los debates de la Comisión, ello no se logró totalmente, pues cuando se entregó la propuesta de la coalición a la Asamblea, ya la Comisión había logrado consenso en alrededor de 46 artículos del Proyecto de Ley.

#### **4.4 Factores influyentes en el desempeño de la coalición**

Los miembros del asocio entrevistados manifestaron lo que consideraban habían sido algunos factores que influyeron en la forma en la que trabajó la coalición durante su funcionamiento. A continuación, resumimos sus puntos de vista. Se agrupan tomando en cuenta tres factores, independientemente de si son o no son favorables: factores de partida, en relación a la visión compartida sobre el tema de reforma electoral; factores de integración y funcionamiento, en relación a la afinidad y reconocimiento entre las instituciones; y factores influyentes, que se refieren a aquellos que afectaron la dinámica de trabajo de la coalición.

Factores de partida:

- Coincidencia sobre la necesidad de una ley de partidos políticos en El Salvador como un tópico importante en la agenda de reforma electoral.
- Conocimiento e interés en la materia por parte de las instancias participantes y la contratación de un abogado para el aspecto jurídico en la formulación de la propuesta.
- Instituciones académicas participantes gozaban de respeto público por su alto nivel profesional, tenían capacidad de convocatoria y no eran vistas con vinculación partidaria.
- Todas las organizaciones compartían un objetivo muy claramente definido: debían elaborar en conjunto y terminar lo más oportunamente posible la propuesta de anteproyecto de ley de partidos políticos.
- Contar con el apoyo financiero de la Unión Europea a esta iniciativa.

#### Factores de integración y funcionamiento:

- La afinidad y confianza existente entre las instituciones participantes, factores que se habían construido en relaciones de trabajo conjunto.
- Las formaciones disciplinarias distintas y las tradiciones de trabajo diferentes de los miembros de la coalición, que si bien en cierto aspecto aparecía como una riqueza, en otros implicaba la necesidad de realizar mayores esfuerzos e invertir más tiempo para lograr consensos.
- Todas las organizaciones participantes eran instituciones académicas y hablaban un lenguaje bastante común, lo que facilitaba la comunicación.
- Todas las organizaciones, salvo un caso, decidieron que alguien de su cuerpo directivo estuviera en el proceso, lo que facilitaba la toma de decisiones a lo interno de la coalición.
- Todas las organizaciones manifestaban la disposición y tenían experiencia práctica de trabajar por consenso, lo que implicaba un compromiso de trabajo colectivo y de construcción colectiva de sus productos.
- Todas las organizaciones asumieron la visión de escuchar a los partidos y de construir la propuesta en el marco de un diálogo con ellos.
- La capacidad de crear un buen ambiente de relación y de trabajo, destacando un excelente clima de respeto, tolerancia y comprensión.
- Las habilidades de liderazgo del coordinador de la coalición, además de su profundo conocimiento del tema.
- No compartir en la práctica el mismo grado de prioridad en el tema por parte de todas las instituciones, lo que retrasaba el trabajo de la coalición. A veces el trabajo de cabildeo recaía en sólo dos o tres organizaciones.

#### Factores influyentes:

- La falta de previsibilidad del tiempo político y de las prioridades que la ley de partidos políticos tenía en la agenda de los partidos. A pesar del monitoreo del trabajo legislativo por parte de la coalición, ésta presentó su propuesta de anteproyecto de ley cuando ya la Comisión de Reformas Electorales de Asamblea Legislativa discutía su proyecto y había consensuado 46 artículos de la ley. Ello podría ser en parte explicable por la importancia y complejidad de algunos temas de la ley que tomaron a la coalición mucho tiempo para elaborar y conseguir consensos, como el financiamiento privado a los partidos y la cuota de mujeres candidatas para asegurar la equidad de género; mientras, por otro lado, el debate legislativo pareció acelerarse a medida que avanzaba el proceso. Sin embargo, algunos de los artículos acordados en la Comisión dejaban pendientes aspectos no consensuados para acordarlos al final, como fueron precisamente los temas ya señalados del

financiamiento de los partidos y la cuota de género, lo que finalmente permitió incidir en esos temas.

#### **4.5 Características de la investigación utilizada en esta experiencia**

La investigación utilizada en esta experiencia es muy novedosa en el contexto centroamericano, por cuanto incorpora insumos de especialistas, con quienes se comparte presencialmente en los foros y seminarios sobre las experiencias de otros países. Además, se realiza un estudio comparativo sobre la base de los asuntos de interés respecto de la regulación de los partidos políticos en otros países. Se contempla un diálogo con los propios destinatarios que participan en el proceso de formulación de la ley, para que presenten sus posiciones sobre los contenidos de la ley; pero también se consideran insumos de otras propuestas.

Es importante destacar que durante todo el proceso se incorpora la dinámica de elaboración colectiva del producto final realizado por los académicos miembros de la coalición. Pero como se observa, esta modalidad de investigación colectiva incorpora asimismo a diferentes actores en la producción de conocimiento para la incidencia; ello da como resultado un producto final enriquecido y con grandes posibilidades de viabilidad política.

De esta manera y en resumen, se trata de una investigación colectiva, abierta y multidisciplinaria donde los investigadores generan un producto concreto que pretenden se convierta en política pública a través de un proceso continuo de acción participativa, debate con los tomadores de decisiones e involucrados, y formulación de propuestas, en donde los investigadores son además cabildadores de la misma, en una especie muy particular de una modalidad colectiva de investigación-acción participativa e incidencia.

#### **4.6 La estrategia de incidencia**

La estrategia preveía la formulación colectiva de una propuesta de anteproyecto de ley que lograra impactar el debate legislativo con temas que los propios partidos políticos, el interés ciudadano y la experiencia de otros países consideraban necesarios para el fortalecimiento del sistema de partidos salvadoreño.

A través de las entrevistas a los miembros de la coalición es posible reconstruir los que podrían considerarse como los componentes fundamentales de la estrategia de incidencia. Estos se exponen a continuación.

Un primer componente de la estrategia consistió en precisar la naturaleza del aporte de la coalición: se trataría de generar una propuesta de anteproyecto de ley que contribuyera a

la formulación de una ley de partidos políticos para El Salvador. Se trataba, por tanto, de aportar insumos que la coalición consideraba importantes para incluir en la ley que regulara a los partidos políticos. Sin embargo, tomando en cuenta el contexto salvadoreño, al interior del asocio se llegó al consenso de que era necesario que la ley regulara a los partidos y no que la ley dejara en manos de los propios partidos que ellos mismos se autorregularan. Por eso, se consideró apropiado proponer una ley de desarrollo, es decir, una ley que en su propio contenido normara adecuadamente a los partidos políticos, aunque sin detallar excesivamente aspectos restrictivos que pudieran convertirse en camisa de fuerza para ellos<sup>12</sup> (Entrevista Germán Rivera, 2014).

Un segundo componente de la estrategia consistía en hacer esa propuesta en un diálogo con los partidos políticos a fin de hacerla viable, lo que implicaba buscar mecanismos para acercarse a los partidos y tener sus puntos de vista sobre el tema como uno de los insumos para la formulación de la propuesta de ley de la coalición. El mecanismo implementado fue realizar desayunos, a puertas cerradas, con representantes de los partidos políticos y miembros de la coalición en los que se impartían conferencias magistrales de expertos en temas claves. En estas actividades se analizaba e intercambiaba sobre una temática específica, pero también respecto de la viabilidad política de la misma. Posterior a estos seminarios cerrados se realizaban los foros públicos con otros actores, que incluían representantes de la sociedad civil y los medios, como veremos más adelante.

El 29 de febrero de 2012, en el marco de la campaña electoral para las elecciones legislativas y municipales de marzo de 2012, el asocio realizó el foro público: “Propuestas para una ley de partidos políticos en El Salvador”, que además fue transmitido por internet vía Ustream. El objetivo de esta actividad era que miembros de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y académicas, medios de comunicación, entre otros actores, conocieran las posturas de los representantes de los partidos políticos en relación a una ley de partidos. Al foro asistieron como ponentes, representantes de los siguientes partidos con representación legislativa: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Gran Alianza Por la Unidad Nacional (GANU) y Cambio Democrático (CD).

Un tercer componente consistió en procurar que organizaciones de la sociedad civil conocieran y opinaran sobre el tema, realizando conferencias de expertos en foros públicos, para llegar a sectores importantes de la opinión pública. Como parte de este componente, a inicios de la implementación del proyecto se buscó conversar con otras instituciones que

---

<sup>12</sup> Cabe indicar que los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa, previsiblemente y en contraposición a esta opción considerada por la coalición, decidieron hacer una ley marco y no una ley de desarrollo, lo que dejó en manos de los partidos mismos una parte importante de su regulación.

promovían propuestas de reformas electorales, a fin de conocer sus valoraciones, logrando conversar al respecto con la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y con la Coalición para la Reforma Política y Electoral (CREE).

Un cuarto componente de la estrategia de incidencia consistió en elaborar una estrategia de medios, que se trabajó al final del proyecto. Para tales fines se constituyó un equipo con las unidades de comunicación de las organizaciones miembros de la coalición y se les explicó el proyecto, sus cuatro componentes y sus objetivos, pidiéndoles pensar en un mensaje central a posicionar en la opinión pública y en el contenido de una campaña para lograrlo. Hubo tres reuniones de planificación y sobre la base de una lluvia de ideas inicial en esas reuniones se logró ir reduciendo la cantidad de mensajes hasta llegar al slogan de la campaña: “reglas claras, partidos fuertes”. La campaña se decidió que se orientara a tomadores de decisión, a organizaciones de la sociedad civil y al público en general. Se definieron sus contenidos fundamentales y un mapeo de los medios con audiencias claves, identificando espacios donde se pudiera transmitir gratuitamente y aquellos en donde se tuviera que pautar. Luego cada uno de los miembros del equipo precisó su disponibilidad de promoción y definió su responsabilidad, realizándose una distribución del trabajo. La propuesta fue luego sometida a la aprobación del Comité Directivo de la coalición.

La estrategia general contemplaba la visibilidad de los miembros de la coalición en los medios, particularmente en los espacios de entrevistas e informativos<sup>13</sup>; la elaboración y divulgación de un spot televisivo que se difundió durante un mes en diversos canales (además de una cuña radial que se estuvo pasando por las principales radioemisoras del país); un desayuno cerrado con representantes de partidos políticos; y el lanzamiento público de la propuesta.

Finalmente, y como parte del proceso de acercamiento a los partidos políticos, la estrategia consideró la introducción a la Asamblea Legislativa de su anteproyecto, a fin de que pudiera ser considerada como un insumo a la discusión que en ese momento se estaba desarrollando en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales. Esto requería el apoyo de algún diputado, para darle iniciativa de ley a la propuesta. En el marco del diálogo con los partidos, se logra que los dos partidos con representación mayoritaria en la Asamblea, ARENA y FMLN, dieran su respaldo a la propuesta del asocio. Ese respaldo se concretó en el aval de dos diputadas, la diputada Norma Guevara del partido FMLN, Presidenta de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, y la diputada Ana Vilma de Escobar del partido ARENA, integrante de la misma Comisión, lo que permitió que la propuesta de Ley de Partidos Políticos de la coalición entrara a la Asamblea con iniciativa de ley, lo que a su vez aseguraba que fuera tomada en cuenta en los debates en el seno de la Comisión.

<sup>13</sup> En el Anexo 2 se presenta un cuadro con las entrevistas realizadas por directivos del asocio en medios, para divulgar el contenido de la propuesta.

Es importante indicar que aunque en líneas generales esta estrategia se previó desde el inicio, su implementación no se dio en un proceso lineal, sino que sufrió algunos ajustes en el camino. Lo que siempre se tuvo claro es que el punto de llegada del proceso era lograr la formulación de una propuesta de anteproyecto de ley que lograra incidir en los tomadores de decisiones. El factor que más presionó en este sentido fue el tiempo, pues no siempre era posible prever los ritmos de tiempo del debate legislativo. La coalición trató de ajustarse a esos ritmos, monitoreando permanentemente el proceso legislativo y acelerando su propio trabajo con el fin conseguir la introducción de su contribución oportunamente en la Asamblea Legislativa.

El otro elemento que se ajustó en el camino fue el alcance de la propuesta de ley. El debate permanente sobre la viabilidad de los temas y la coyuntura, los insumos obtenidos a partir del análisis de la legislación comparada, y la experiencia del IFE mexicano fueron elementos claves para delimitar la propuesta en cuatro aspectos: funcionamiento de los partidos, financiamiento, cuotas de género y democracia interna. Frente a una posición inicial más bien ambiciosa de la coalición, que pretendía regular todos los temas atinentes a los partidos políticos, esta delimitación permitió centrarse en temas claves en el contexto del país y resultó muy importante para hacer más viable la propuesta.

#### **4.7 Balance de los resultados obtenidos**

Un balance de los resultados obtenidos arroja un saldo positivo aunque modesto, si se toma en cuenta el esfuerzo y el tiempo invertido por la coalición en el proceso, y para las expectativas de esta coalición y de la ciudadanía en general.

El saldo positivo está justificado por la contribución a la aprobación de una ley de partidos políticos, que no existía antes en El Salvador. Se considera que aún y cuando la ley aprobada no llena todas las expectativas ciudadanas, es indudable que con su aprobación se ha dado un paso muy importante para la regulación de los partidos políticos en el país. Se considera que en adelante podría ser más fácil mejorar la ley existente a través de reformas que podrían adicionarse al cuerpo legal actual. Es más fácil reformar una ley existente que de la inexistencia de la ley crear una nueva<sup>14</sup>.

Se pueden diferenciar dos tipos de resultados: (i) en términos del proceso de discusión en el debate público, y (ii) el contenido de la ley aprobada. En cuanto al primer tipo de resultado, el asocio contribuyó al análisis y debate sobre los contenidos de la propuesta de ley de partidos políticos con participación de todos los sectores involucrados. Se

---

<sup>14</sup> No es el propósito de este estudio el analizar detalladamente las fortalezas y debilidades de la Ley de Partidos aprobada por la Asamblea Legislativa.

realizaron actividades orientadas a generar un ambiente político propicio para la discusión y aprobación de la ley. Se buscó aportar a la sensibilización en torno a la necesidad de este tipo de legislación, así como al posicionamiento de algunos contenidos.

En una lógica de proceso, todos los entrevistados valoran también positivamente, como aportativos y de mucha calidad los estudios realizados por la coalición, y que sirvieron como insumos para el producto final (propuesta de ley de partidos políticos), pero que además, tuvieron algún grado de influencia en la manera de entender la temática.

Se considera también que la coalición contribuyó a través de los foros públicos y la campaña de divulgación en los medios a la sensibilización de la sociedad civil sobre la importancia, y necesidad de contar con un marco legal que regulara a los partidos políticos. Este objetivo se contempló desde el proyecto inicial de la FUNDAUNGO que preveía hacer incidencia en las dos caras de la representación: los ciudadanos y las organizaciones de sociedad civil (representados) y los partidos políticos (representantes).

En cuanto al segundo tipo de resultado, es preciso destacar que el texto aprobado de la Ley incorpora pocas de las propuestas formuladas por el asocio en su anteproyecto. Esto se debe a que la ley aprobada expresa los consensos alcanzados por los partidos políticos en el Órgano Legislativo. Sin embargo, algunos diputados la identificaron como un insumo importante. “Mariella Peña Pinto, de ARENA, sostuvo que el anteproyecto presentado ayer servirá para incluir los puntos que los partidos consideren pertinentes para la elaboración del borrador final”<sup>15</sup>.

Por otro lado, algunos entrevistados señalan que la propuesta logró alguna incidencia en el tema del financiamiento y, sobre todo, en otro de los temas controversiales al interior del debate legislativo y de la opinión pública, como la cuota de género. Estos dos temas se consensuaron sólo hasta el final del debate e incluso el tema de género se definió finalmente el último día en el Plenario. Debe aclararse sin embargo, que aunque se aprobó una cuota de 30% de representación de las mujeres en candidaturas de cargos públicos, no se reguló ninguna cuota en el caso de los cargos al interior de los propios partidos (Entrevistas al Sr. Germán Rivera 2013 y a la Diputada del FMLN, Jackeline Rivera, 2013).

En esa misma dirección, se valora como un documento de alta calidad la propuesta del anteproyecto de ley que, en opinión de algunos especialistas, sugiere algunas regulaciones novedosas en el contexto salvadoreño, aunque finalmente no se hayan tomado en cuenta, pero que podrían quedar como referentes para futuras reformas y adiciones a la ley actual. Entre esas regulaciones novedosas se destacan las siguientes: la creación de una Dirección

<sup>15</sup> Tomado de: “Proponen otra ley de partidos”, El Diario de Hoy, nota publicada el 8 de octubre de 2012.

de Partidos Políticos en el órgano electoral, que le da un perfil más técnico y oxigena la administración electoral; el registro de miembros de los partidos; la formación política de los militantes de los partidos, amarrada al financiamiento permanente de los partidos; la ineficacia del secreto bancario para el TSE en el caso de las finanzas de los partidos; la figura del Director de campaña electoral, como una persona dentro de cada partido que se hace responsable de la publicación de los instrumentos mediáticos, y que obliga a los partidos a realizar una labor más consciente (Entrevista a Cuéllar, 2013; Rivera, 2014).

Por su parte, las cinco organizaciones académicas que constituyeron la coalición consideran de muy positiva para sus propias instituciones la experiencia de la asociación para fines de la promoción e incidencia de esta ley de partidos políticos en la Asamblea Legislativa. Destacan el enriquecimiento mutuo, el aprendizaje de una nueva manera de hacer investigación e incidencia, el clima de tolerancia y respeto mutuo en el trabajo, y la experiencia invaluable de la búsqueda de consensos. Todo ello con la convicción reafirmada de que con otros actores se pueden lograr cosas que solos tal vez no sea posible.

#### **4.8 Lecciones aprendidas**

En esta experiencia multiactores, los entrevistados consideran como lecciones aprendidas, las siguientes:

- La organización y articulación de consorcios para incidir en políticas públicas es más eficiente si funciona bajo determinadas condiciones: integrarse y funcionar con los titulares de las instituciones, trabajar bajo la dinámica de construcción colectiva, definir reglas claras de funcionamiento, tomar acuerdos por consensos, todo lo cual da más solidez a la coalición.
- Las coaliciones son más eficientes en la incidencia si a lo interno logran la mayor cohesión y, hacia afuera, acceso y posibilidad de diálogo e intercambio con los tomadores de decisiones e influencia en la ciudadanía.
- El rol de liderazgo de primus inter pares en la convocatoria y vocería de un asocio, asumido en este caso por una de las instituciones participantes, resulta clave para el buen desempeño del asocio y la consecución de sus objetivos.
- El asocio para la incidencia con otros actores permite sinergias más poderosas y eficientes para conseguir los objetivos, que la búsqueda de incidencia de cada quien por separado; y mayor capacidad de convocatoria.
- La articulación de múltiples disciplinas para construir propuestas con la finalidad de incidir en una política, aunque toma más tiempo para lograr los consensos internos, permite propuestas más sólidas.
- Experiencias como estas pueden convertirse en un referente para trabajar propuestas de incidencia conjunta de organizaciones diversas de la sociedad civil.

- Experiencias como la aquí sistematizada muestran claramente que es posible hacer este tipo de coaliciones multiactores de organizaciones académicas y productoras de conocimiento, y que es posible influenciar al poder público desde la academia si se toman en cuenta algunas condiciones, como las aquí señaladas.
- El éxito de la incidencia de propuestas multiactores en tomadores de decisiones depende en una buena parte de que se les tome en cuenta en todo el proceso, particularmente en la fase de formulación de la política.
- La oportunidad es clave en el proceso de incidencia: dado que los tiempos políticos para incidir los determina el tomador de decisiones, los actores que buscan incidir deben tomar en cuenta esa variable y ajustarse lo más posible a ella.

#### 4.9 Consideraciones para futuras iniciativas

La experiencia de incidencia se centró en impactar la fase de aprobación de la ley, obteniendo los resultados señalados. Sin embargo, en opinión de algunos entrevistados, la coalición no debería considerar que su trabajo ha terminado. Se considera que ahora el gran reto es hacer la divulgación pública de la ley y monitorear su cumplimiento.

A continuación se sintetizan algunas consideraciones a tomar en cuenta en futuras iniciativas:

Para la construcción colectiva multiactor:

- La experiencia es tan positiva que amerita tenerla como referente de trabajo para el futuro, dado sus resultados positivos.
- Aprender de la manera en que se organizó y articuló el consorcio y de la manera en que hizo su trabajo: tener como representantes a los titulares de las instituciones, trabajar bajo la dinámica de construcción colectiva, tomar acuerdos por consensos, da más solidez a la coalición y permite una mejor y más eficiente convocatoria.
- Lograr articular múltiples disciplinas en procesos de consenso permiten propuestas más sólidas.
- Los proyectos de incidencia multiactores tienen mayores posibilidades de éxito si se logra, a lo interno de la coalición, la mayor cohesión posible, y, hacia afuera, acceso y espacios de diálogo e intercambio con los tomadores de decisiones.

Aspectos no previstos que pueden influir:

- Se valora muy positivamente que la cooperación internacional tenga en su agenda el apoyo a proyectos como el aquí sistematizado, que combinan productos académicos con incidencia sobre el sistema político, dada la importancia que tienen para el perfeccionamiento del sistema democrático.
- Al momento de asumir un proyecto en asocio, las organizaciones deben estar

conscientes que el éxito depende de mantener un nivel de compromiso relativamente homogéneo.

- El éxito de la incidencia en tomadores de decisiones depende en gran parte que se les tome en cuenta en todo el proceso, particularmente en la fase de formulación de la política.
- Tanto el análisis de legislación comparada como la visita al Instituto Federal Electoral (IFE) en México, permitió tener una visión más acotada y realista para priorizar que ciertos aspectos se pudieran incorporar en una legislación en El Salvador.
- La oportunidad es clave en el proceso de incidencia: una buena propuesta de incidencia política debe saber combinarse con el aprovechamiento del tiempo de oportunidad de influir en los tomadores de decisiones, que tienen sus ritmos y tiempos políticos, no siempre coincidentes con los tiempos de los gestores de la incidencia.
- Finalmente, esta experiencia de construcción colectiva multiactor para la incidencia en políticas públicas, se ha desarrollado alrededor de cuatro aspectos: en primer lugar, el compartir el diagnóstico inicial y tener afinidad en el tema seleccionado; en segundo lugar, la naturaleza afín de los actores que conforman el asocio; en tercer lugar, lograr promover una iniciativa con un propósito muy claro y debidamente acotado; y en cuarto lugar, haber logrado compartir como un consenso fundamental para el funcionamiento del asocio la importancia de definir un conjunto básico de reglas del juego.

## Bibliografía

Acuña, Carlos H. “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o Think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. Informe final”. En: *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Buenos Aires: CIPPEC, GDN, 2009.

Alcoer, Jorge. Proyecto de Ley de Partidos Políticos de El Salvador. Informe Final del Consultor. 4 de abril de 2011.

Aguilar, Jimena. ¿Que los partidos mostremos quién nos financia? No, gracias. *El Faro*. Publicado el 5 de marzo de 2012.

Artiga-González, Álvaro. Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007). San Salvador, FUNDAUNGO, Temas de Actualidad No. 7, 2008.

Asamblea Legislativa El Salvador. República de El Salvador. Centro de Documentación legislativa. Decreto No. 307, 2013. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-partidos-politicos>

Asamblea Legislativa de El Salvador. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales. Dictamen No. 14, Favorable. San Salvador, 12 de febrero de 2013.

Asamblea Legislativa de El Salvador. Unidad de Análisis Legislativo. Textos del Anteproyecto de Ley de Partidos El Salvador. San Salvador, sf.

Asamblea Legislativa de El Salvador. Cuadro de Análisis Comparado: Proyecto de Ley de Partidos Políticos vs el Código Electoral. Unidad de Análisis Legislativo, San Salvador, 12 de octubre de 2009.

Asamblea Legislativa de El Salvador. Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales en materia electoral. Unidad de Análisis. Informe final del análisis comparativo entre el proyecto de Ley de Partidos políticos y el Código Electoral. San Salvador, Noviembre de 2009.

Asamblea Legislativa de El Salvador. Gerencia de Operaciones Legislativas. Unidad de Análisis Legislativo. Proyecto de Ley de Partidos Políticos, San Salvador, 7 de junio de 2010.

Asamblea Legislativa. Unidad de Análisis Legislativo. Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos reformulado. Antecedentes. San Salvador, 2012.

BID. El Salvador. Apoyo a la modernización de la Asamblea Legislativa (ES-T1113). Plan de Operaciones. San Salvador, 2008. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1796808>

Botto, M. (2011). “Think tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político”. En Correa, N. y Mendizábal, E. Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Castellón Fajardo, Gabriela. FMLN presenta nueva propuesta de ley de partidos políticos para regular financiamientos. Diario Colatino.com, 8 de agosto de 2012.

Chinchilla, Roberto. Legisladores aprueban Ley de Partidos Políticos. 14 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/legisladores-aprueban-ley-de-partidos-politicos>

Cocívica. Diagnóstico. Sistema Electoral Salvadoreño 2000. San Salvador, mayo de 2001.

Cocívica. Plataforma ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador. San Salvador, julio de 2001a.

Córdova Macías, Ricardo. Los partidos políticos en El Salvador: Una lectura desde las encuestas de opinión. FUNDAUNGO, FLACSO, FUNDE, UCA y UTEC. San Salvador, 2012.

Córdova Macías, Ricardo y Ramos, Carlos. “The Peace Process and the Construction of Democracy in El Salvador: Progress, Deficiencies, and Challenges”. En: Cynthia J. Arnson (Ed.). In the Wake of War. Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America, Stanford University Press and Woodrow Wilson Center Press, 2012.

Córdova Macías, Ricardo. “El sistema electoral salvadoreño: Una agenda para sus reformas”. En: FLACSO, FUNDE y FUNDAUNGO. Memoria del Foro Nacional sobre las reformas electorales. San Salvador, El Salvador, 2009.

Córdova Macías, Ricardo; Ramos, Carlos y Loya, Nayelly. La contribución del proceso de

paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004). Guatemala, F&G, 2009.

Córdova Macías, Ricardo. El Salvador: Reforma Militar y Relaciones Cívico Militares. San Salvador, FUNDAUNGO, 1999.

Córdova Macías, Ricardo. “El Salvador: Transition from Civil War”. En: Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.) *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Johns Hopkins University Press, 1996.

Correa, N., y Mendizabal, E. “Investigadores, políticos, funcionarios públicos y periodistas en América Latina en busca de una gran conversación”. En: Correa, N., y Mendizabal, E. *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima, Universidad del Pacífico/CIES, 2011.

El Diario de Hoy. Ley de Partidos. Avanzaron hasta el artículo 16 de la nueva normativa. 10 de julio 2012. Disponible en: ([http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=7066132](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=7066132))

El Faro.net. Dos Poderes contra la Corte. Editorial El Faro.net, San Salvador, 2 de julio 2012. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201207/opinion/9008/>

Facebook. Canal 24 en Chalchuapa. Reanudan estudio de ley de partidos. FLACSO-FUNDAUNGO-FUNDE-UCA-UTEC. Propuesta de Ley de Partidos políticos de El Salvador, San Salvador. 11 de julio de 2012. Disponible en: [https://www.facebook.com/permalink.php?id=206914386015511&story\\_fbid=436481273058820](https://www.facebook.com/permalink.php?id=206914386015511&story_fbid=436481273058820)

FLACSO, FUNDE y FUNDAUNGO. Memoria del Foro Nacional sobre las Reformas Electorales. San Salvador, El Salvador, 2009.

FLACSO, FUSADES, FUNDE y FUNDAUNGO. Memoria del Foro sobre el Voto Residencial. San Salvador, El Salvador, 2009.

FLACSO, FUNDAUNGO, FUNDE, UCA, UTEC. Propuesta de Ley de Partidos Políticos de El Salvador, San Salvador, 2012.

Freedman, Elaine. El Salvador. Decreto 743 ¿Qué hay tras de todo esto? Envío N°. 352, Managua, julio 2011. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/4360>

FUNDAUNGO. Proyecto: Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas: Una Aproximación a la Configuración de Actores Participantes, San Salvador, (documento del proyecto), El Salvador, 2013.

FUNDAUNGO. Proyecto: Derechos políticos y Ley de partidos políticos: hacia el fortalecimiento del vínculo representante-representado. Contrato No. EIDHR/2010254-807: Comunidad Europea. Informe descriptivo final correspondiente al período: del 3 de enero de 2011 al 2 de mayo de 2013. San Salvador, El Salvador.

FUSADES-DEP. Diez fallas en el decreto de Ley de Partidos Políticos. Memorandum Político, No. 21, San Salvador, 2013.

FUSADES-DEP. Pautas generales para el consenso de una ley de partidos políticos. Serie de Investigación. San Salvador, El Salvador, 2012.

Garzón, T. (2011). “El rol de la evidencia sobre políticas públicas en contextos de polarización: el conflicto por los derechos de exportación en la Argentina”. En Correa, N. y Mendizábal, E. Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Grupo Faro (2012). “La incidencia como proceso de aprendizaje: los centros de pensamiento y el desafío de mejorar las políticas y fomentar el cambio social”. Documento de trabajo elaborado para la Conferencia “Think Tank Exchange”, organizado por la Iniciativa Think Tank en Sudáfrica, 18-20 de junio de 2012.

ISD-FESPAD a. Aportes de la Sociedad civil al Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos. Friedrich Ebert, San Salvador, El Salvador, 2010.

ISD-FESPAD b. Portal de la democracia. Propuesta de reforma electoral. Ley de partidos políticos. Regulación de los partidos políticos. Disponible en: <http://isd.org.sv/wp/reforma-politica-y-electoral-2/propuestas-de-reforma-electoral/> Consulta 02-07-14

ISD. Portal de la democracia. Propuesta de reforma electoral. Ley de partidos políticos. Disponible en: <http://isd.org.sv/wp/reforma-politica-y-electoral-2/propuestas-de-reforma-electoral/> Consulta 02-07-14

ISD. Agenda Ciudadana Nacional para la Reforma Democrática del Sistema Electoral 2011-2016. San Salvador, septiembre 2011. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/662/1/AGENDA-CREEE.pdf>

ISD. Sistematización de propuestas para la reforma política y electoral en el salvador. San Salvador, El Salvador 2011. Disponible en: <http://isd.org.sv/wp/wp-content/uploads/2012/11/SISTEMATIZACION-DE-PROPUESTAS-DE-REFORMA->

POLITICA-Y-ELECTORAL-20121.pdf

Lardone, M., y Roggero, M. (2011). “El Rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas en América Latina”. En Correa, N. y Mendizábal, E. Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Livszyc, P., y Romé, N. (2011). “Medios de comunicación y uso de la investigación en políticas públicas en América Latina”. En Correa, N. y Mendizábal, E. Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Mendoza L., Rafael. El largo camino hacia la aprobación de la ley. El Diario de hoy, 13 de febrero de 2013. San Salvador, El Salvador 2013.

Mendizabal, E., y Sample, K. Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina. Lima, ODI/Idea Internacional, 2009.

Miranda, Wilfredo. Grave crisis institucional en El Salvador. Confidencial, Managua, 2012. Disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/downloads/211.pdf>

Miranda, Regina. Ley de Partidos Políticos estancada. El Diario de Hoy. Publicada el 20 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/2004/12/20/nacional/nac14.asp>.

MIRE. Propuesta de reformas al Código Electoral y propuesta de Reformas Constitucionales. San Salvador, 2002.

Misión de Observación Electoral UE El Salvador 2009. Informe Final de las Elecciones Generales, 2009.

Monti, Caterina. Desinterés político en Ley de Partidos. Diario de Hoy, San Salvador, noviembre 2006. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/11/10/nacional/nac2.asp>

Mora Portuguesez, Alberto. Incidencia y políticas públicas. Guía para elaborar planes de incidencia. 2005. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/17A67531B7D7335A052578CB0073B843/\\$FILE/dc0375.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/17A67531B7D7335A052578CB0073B843/$FILE/dc0375.pdf)

Morán, Otto. Más control en las finanzas de partidos exige Aliados por la Democracia. La Página, San Salvador, 6 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.lapagina.com>

com.sv/nacionales/73468/2012/11/05/Mas-control-en-las-finanzas-de-partidos-exige-Aliados-por-la-Democracia Consulta: 03-07-14.

Núcleo generador de la reforma política. Elementos para una propuesta de reforma al sistema político electoral. Una reforma necesaria para la democracia. San Salvador, marzo de 2001.

Nuñez, Rogelio. Cronología de una crisis institucional en El Salvador. Infolatam, Madrid, 20 de julio 2012. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2012/07/23/cronologia-de-una-crisis-institucional-en-el-salvador>.

Parte B. Solicitud Completa de Subvención. Convocatoria de Propuestas 2010-EuropeAid/129550/ACT/L/SV.

Pérez, David. Partidos. Una ley que nunca es. Diario Digital Contrapunto. El Salvador, Centro América, 27 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/partidos/una-ley-que-nunca-es>.

Redacción. Un vistazo a la ley de partidos políticos. Medio Lleno.com.sv, 21 de febrero de 2013. Disponible en: <http://mediolleno.com.sv/noticias/un-vistazo-a-la-ley-de-partidos-politicos>.

Rivera, Germán. Legislación comparada sobre regulación de partidos políticos en América Latina. FUNDAUNGO, FLACSO, FUNDE, UCA y UTEC. San Salvador, El Salvador, 2012.

Tanaka, M., Barrenechea, R. y Morel, J. (2011). “La relación entre investigación y las políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio”. En Correa, N. y Mendizábal, E. Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Uceda, R. (2011). “Una extraña pareja. Relación entre los medios de comunicación y los centros de investigación en políticas públicas”. En Correa, N. y Mendizábal, E. Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Lima: Universidad del Pacífico/CIES.

Woldenberg, José, et al. Contribuciones para el debate sobre regulación de los partidos políticos. FUNDAUNGO, FLACSO, FUNDE, UCA y UTEC. San Salvador, 2012.

Woldenberg, José. La regulación de los partidos políticos en México. FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador, 2009.

**Páginas web consultadas:**

Asamblea Legislativa de El Salvador. Web: <http://www.asamblea.gob.sv/>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa El Salvador (FLACSO-Programa El Salvador). Web: <http://www.flacso.org.sv/>

Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). Web: <http://www.fundaungo.org.sv/>

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Web: <http://www.funde.org/>

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Web: <http://www.fusades.org/>

Iniciativa Social para la Democracia (ISD). Web: <http://www.isd.org.sv/isd/index.php>

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA-EL Salvador). Web: <http://www.uca.edu.sv/>

Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC): Web: <http://www.utec.edu.sv/>

## Siglas y acrónimos

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	Cambio Democrático
CREE	Coalición para la Reforma Política y Electoral
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional
IFE	Instituto Federal Electoral
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UAL	Unidad de Análisis Legislativo de la Asamblea Legislativa
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
UE	Unión Europea
UTECS	Universidad Tecnológica de El Salvador

## Anexos

**Anexo 1: Lista de personas entrevistadas**

Nombre	Institución	Fecha
Ricardo Córdova	FUNDAUNGO, Director Ejecutivo	Octubre 2013 y mayo 2014
Serafín Valencia	UCA, Dpto. de Prensa	Octubre 2013
Carlos Ramos	FLACSO, Director	Octubre 2013
Jackeline Rivera	FMLN, Diputada	Octubre 2013
Alicia Miranda	FUNDAUNGO, Coordinadora del Programa de Gobernabilidad Democrática	Octubre 2013 y mayo 2014
Omar Serrano	UCA, Vicerrector de Proyección Social	Octubre 2013
Germán Rivera	Consultor jurídico	Octubre 2013 y mayo 2014
Eduardo Cuéllar	Tribunal Supremo Electoral, Subdirector Jurisdiccional	Octubre 2013
Luis Mario Rodríguez	FUSADES, Director del Departamento de Estudios Políticos	Octubre 2013
Patricia Valdez	FUNDE, coordinadora de proyectos	Octubre 2013
Olga Chacón	UCA, Comunicación	Octubre 2013
Ruth Eleanora López	TSE, asesora	Mayo 2014
Vinicio Piñate	Asamblea Legislativa, asesor de la Comisión de Reformas Electorales	Mayo 2014

**Anexo 2: Entrevistas realizadas por directivos del asocio para divulgar el contenido de la propuesta, según medio**

	Medio	Fecha	Programa	Hora	Persona	Institución
Medios vinculados al Asocio	Canal 33	8 de oct.	8 en Punto	8:00 - 9:00 p.m.	Ricardo Córdova	FUNDAUNGO
					German Rivera	Consultor
					René Portillo Cuadra	UTEC
	YSUCA	11 de oct.	Hablemos claro	7:00 - 8:00 p.m.	Álvaro Artiga	UCA
Carlos Ramos					FLACSO	
Otros Medios	Canal 10	5 de oct.	Agenda nacional	6:30 - 7:30 a.m.	German Rivera	Consultor
	VTV	12 de oct.	Entrevista con Nacho Castillo	8:00 - 9:00 p.m.	Ricardo Córdova	FUNDAUNGO
					Roberto Rubio	FUNDE
	Pencho & Aida	15 de oct.	Pencho & Aida	7:30 - 8:30 a.m.	Alicia Miranda	FUNDAUNGO
					German Rivera	Consultor
					Omar Serrano	UCA
	FORO PAÍS	18 de oct.	FORO PAÍS	9:30 - 10:30 a.m.	Alicia Miranda	FUNDAUNGO
					Omar Serrano	UCA
	Radio Sonora	Noviembre	ENFOQUES	6:00 - 7:00 p.m.	Alicia Miranda	FUNDAUNGO
	Punto 105	18 de oct.	Al Cierre	6:00 - 7:30 p.m.	Alicia Miranda	FUNDAUNGO
					Omar Serrano	UCA





Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147

Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador

Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816

Fax: (503) 2243-8206

Correo electrónico: [contacto@fundaungo.org.sv](mailto:contacto@fundaungo.org.sv)

[www.fundaungo.org.sv](http://www.fundaungo.org.sv)

Esta publicación forma parte del proyecto  
“Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas: una aproximación a la  
configuración de actores participantes” y ha contado con el apoyo de:

